

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap kemajuan suatu bangsa, dan merupakan wahana dalam menerjemahkan pesan-pesan konstitusi serta sarana dalam membangun watak bangsa (*Nation Character Building*). Masyarakat yang cerdas akan memberikan nuansa kehidupan yang cerdas pula, secara progresif akan membentuk kemandirian. Masyarakat bangsa yang demikian merupakan investasi besar dalam proses pembangunan di suatu negara, baik dari aspek ekonomi, politik, sosial, maupun budaya.

Menurut Micheal Rutz (dalam Riant Nugroho 2008:19), pendidikan berawal dari fakta bahwa manusia mempunyai kekurangan. Pendidikan merupakan jawaban untuk membuat manusia menjadi lengkap. Dikatakan Rutz sebagai berikut: “karena setiap pribadi selalu mempunyai *deficit* (maka) pendidikan adalah suatu proses kompensatoris yang dapat membantu anak didik untuk sedapat-dapatnya menutupi *deficit* tersebut.”

Pemahaman Rutz sejalan dengan P.J. Hills, yang memahami pendidikan sebagai proses belajar yang ditujukan untuk membangun manusia dengan pengetahuan dan keterampilan. Dikemukakan Hills sebagaimana dikutip oleh Riant Nugroho (2008:20), berikut: “*education is a process of learning aimed at equipping people with knowledge and skills.*

There are to be enauogh to equip people sufficiently well so as to enable them to live satisfactory, continue to learn and pursue career". (Pendidikan merupakan proses pembelajaran yang bertujuan untuk melengkapi orang-orang dengan pengetahuan dan keterampilan. Hal tersebut cukup untuk melengkapi orang-orang dengan baik sehingga memungkinkan mereka untuk hidup yang memuaskan, terus belajar dan mengejar karir).

Ki Hajar Dewantara (Bapak Pendidikan Nasional Indonesia, 1889-1959) menjelaskan tentang pengertian pendidikan sebagai daya upaya untuk memajukan budi pekerti (karakter, kekuatan batin, pikiran, dan jasmani) anak-anak selaras dengan alam dan masyarakatnya.

Undang-undang No. 20/2003 pasal 1 tentang Sistem Pendidikan Nasional, merumuskan sebagai berikut:

“Pendidikan adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, ahlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan Negara.

Pendidikan dipahami sebagai proses pembelajaran yang diselenggarakan di sekolah sebagai lembaga pendidikan formal. Sekolah adalah suatu lembaga yang mempunyai peran strategis terutama mendidik dan menyiapkan sumber daya manusia yang berkualitas dalam memegang estafet generasi sebelumnya. Keberadaan sekolah sebagai sub sistem tatanan kehidupan sosial, menempatkan lembaga sekolah sebagai bagian dari sistem sosial. Sebagai bagian dari sistem dan lembaga sosial, sekolah harus peka

dan tanggap dengan harapan dan tuntutan masyarakat sekitarnya. Sekolah diharapkan menjalankan fungsinya dengan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan optimal dan mengamankan diri dari pengaruh negatif lingkungan sekitar.

Selanjutnya sekolah sebagai lembaga pendidikan formal dipimpin oleh seorang kepala sekolah. Kepala sekolah bertanggungjawab terhadap kemajuan pendidikan di sekolah. Kepala Sekolah menjadi figur sentral dan harus menjadi teladan bagi para tenaga kependidikan. Keberhasilan suatu sekolah sangat ditentukan oleh visioner kepala sekolah, kepala sekolah harus memiliki visi yang jelas, terencana, terprogram dan terkendali. Ini akan terlihat dari sejauhmana kepala sekolah mampu membangun kebersamaan, memiliki daya saing dan menghasilkan lulusan bermutu, sehingga sekolah yang dipimpinnya akan menjadi sebuah lembaga pendidikan yang benar-benar memberikan kontribusi terhadap mutu pendidikan sebagaimana yang diharapkan. Selain itu, bahwa keberhasilan suatu lembaga pendidikan sangat ditentukan oleh komponen-komponen yang ada di sekolah tersebut. Peran kepala sekolah sebagai manager sangat menentukan dari semua komponen yang ada, karena kepala sekolah adalah orang utama dan pertama yang bertanggung jawab terhadap maju, mundur dan berkembangnya suatu sekolah. Untuk itu diperlukan kepala sekolah yang benar-benar memahami dan menghayati akan tanggung jawabnya

sebagai orang yang didahulukan selangkah dan diangkat setingkat dari kolega-koleganya sesama guru.

Dalam peraturan jabatan kepala sekolah telah ada pada Keputusan Menteri pendidikan Nasional yang dimulai dari sejak ditetapkan tanggal 1 Oktober 1998 terkait Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI No 0296/U/1996 tentang penugasan guru pegawai negeri sipil sebagai kepala sekolah, yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No 162/U/2003 tentang pedoman penugasan guru sebagai kepala sekolah. Selanjutnya pada tahun 2010 telah ditetapkan kembali Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 tentang penugasan guru sebagai kepala sekolah, hal itu dikarenakan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No 162/U/2003 tentang pedoman penugasan guru sebagai kepala sekolah sudah tidak sesuai dengan perkembangan sistem pendidikan Nasional. Hal ini disebabkan karena dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No 162/U/2003, masa jabatan kepala sekolah dihitung sejak guru diangkat/menjabat sebagai kepala sekolah, namun ketika mengalami rotasi masa jabatan kepala sekolah dihitung mulai dari nol lagi, sehingga masa jabatan kepala sekolah akan menjadi lebih lama. Sampai saat ini acuan yang digunakan dalam jabatan kepala sekolah yaitu Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010.

Pada tataran praktis saat ini implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 tentang penugasan guru sebagai

kepala sekolah khususnya dalam hal masa jabatan kepala sekolah tidak berjalan mulus. Hal itu terbukti masih banyak daerah yang belum menerapkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 tentang penugasan guru sebagai kepala sekolah dalam hal masa jabatan, salah satunya terdapat di daerah Kota Yogyakarta. Yogyakarta sering mendapat julukan sebagai Kota pelajar, namun pengimplementasian Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 tentang penugasan guru sebagai kepala sekolah khususnya masa jabatan kepala sekolah belum terlaksana. Sebagian besar kepala sekolah di Kota Yogyakarta hanya mengalami rotasi, sehingga kepala sekolah akan menjabat dalam waktu yang lama dan guru hanya memiliki kesempatan kecil untuk menjadi kepala sekolah. Secara umum pergantian pejabat kepala sekolah disebabkan oleh pensiun dan meninggal dunia sehingga proses pergantian jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta sangat lambat. Hal ini menimbulkan dampak dan permasalahan-permasalahan dalam dunia pendidikan baik bagi kepala sekolah maupun gurunya dari segi kualitas dan kuantitasnya.

Pada Tabel berikut ini akan dipaparkan data mengenai daftar rotasi yang ada di Kota Yogyakarta.

Tabel 1. Daftar Rotasi Kepemimpinan Kepala Sekolah Di Kota Yogyakarta

No	NAMA	JABATAN SEKARANG	TMT	JABATAN SEKARANG	TMT	JAB SEBELUMNYA	TMT	JAB SEBELUMNYA	TMT	JAB SEBELUMNYA	TMT
	SMP										
1	Drs. Paijan	SMP N 12	2010	SMP 2 Yogyakarta	29/4/2003	SMP 3 Yogyakarta	09/9/1999	SMP 1 Depok	04/4/1997	SMP N Ngalang	4/1/1993
2	Drs. Jazulianto	SMP 4 Yogyakarta		SMP 4 Yogyakarta	17/6/2004						
3	Drs. Suparno	SMP 5 Yogyakarta		SMP 5 Yogyakarta	23/6/2005	SMP 9 Yogyakarta	25/1/2002	SMP 1 Yogyakarta	28/7/1999		
4	Drs. Martoyo	SMP 6 Yogyakarta		SMP 6 Yogyakarta	23/6/2005						
5	Drs. Mas'udi Asy	SMP N 1	2010	SMP 8 Yogyakarta	02/9/1999	SMP N 1 Prambanan	20/7/1994				
6	Drs. Suharno, M.Pd.	SMP N 8	2010	SMP 9 Yogyakarta	23/6/2005	SMP 16 Yogyakarta					
7	Drs. Suwaldiyono	SMP 10 Yogyakarta		SMP 10 Yogyakarta	17/6/2004						
8	Drs. Sardiyanto	SMP 11 Yogyakarta		SMP 11 Yogyakarta	23/6/2005						
9	Dra. Endah M	SMP N 7	2010	SMP 12 Yogyakarta	29/4/2003						
10	Supraptama, S.Pd.	SMP 13 Yogyakarta		SMP 13 Yogyakarta	23/6/2005						
11	Drs, Istiyono	SMP N 16	2010	SMP 14 Yogyakarta	17/6/2005						

12	Drs. Sukirno	SMP N 15		SMP 15 Yogyakarta	23/6/2005	SMP 13 Yogyakarta	08/08/2002				
13	Emed Haryana, S.Pd.	SMP N 2	2010	SMP 16 Yogyakarta	23/6/2005						
	SMA										
1	Drs. Bashori M,MM.	SMA N 2	2010	SMA 1 Yogyakarta	09/7/2001	SMA 9 Yogyakarta	30/1/1999	SMA 1 Pakem	20/8/1996		
2	Drs. Timbul M	SMA N 10	2010	SMA 2 Yogyakarta	23/6/2005	SMA 7 Yogyakarta	13/3/2001	SMA 1 Godean	29/1/1999		
3	Drs. Bambang S,MM			SMA 3 Yogyakarta	23/6/2005	SMA 2 Yogyakarta	08/08/2002				
4	Drs. Rubiyatno			SMA 4 Yogyakarta	15/1/2004						
5	Drs. Zamroni, M.Pdi	SMA N 10	2010	SMA 5 Yogyakarta	15/1/2004						
6	Drs. Suradi			SMA 6 Yogyakarta	15/1/2004	SMA 8 Yogyakarta	02/09/2002	SMA 1 Patuk	12/9/1997		
7	Drs. Hardja Purnama			SMA 7 Yogyakarta	23/6/2005						
8	Drs. Abu Suwardi			SMA 8 Yogyakarta	23/6/2005	SMA 5 Yogyakarta	14/1/2002				
9	Drs. Maryono	SMA N 8	2010	SMA 9 Yogyakarta	15/1/2004						
10	Drs. Mawardi			SMA 10 Yogyakarta	09/7/2001	SMA 6 Yogyakarta	30/1/1999	SMA Girimulyo	30/1/1995		

11	Dra. Dwi Rini Wulandari, MM	SMA N 3	2010	SMA 11 Yogyakarta	30/6/2007						
	SMK										
1	Dra. Sri Indiyah P			SMK Negeri 1	15/1/2004						
2	Drs. Muhammad Z			SMK Negeri 2	31/3/2004						
3	Drs. Soeharto P			SMK Negeri 3	08/6/1998	STM Sleman	31/12/1993				
4	Drs. Marwata HN.			SMK Negeri 4	29/4/2002	SMK 5 Yogyakarta	21/7/1999				
5	Ds. Sugeng S	SMK N 6	2010	SMK Negeri 5	29/4/2002	SMK 4 Yogyakarta	21/7/1999				
6	Dra. Nur Istriatmi	SMK N 1	2010	SMK Negeri 6	29/4/2003						
7	Dra. Titik Komah N			SMK Negeri 7	30/6/2007						

Sumber: Profil Pendidikan Kota Yogyakarta

Dari data di atas dapat dilihat bahwa di Kota Yogyakarta terdapat 31 Sekolah yang dibagi dalam jenjang SMP, SMA, SMK. Adapun pembagiannya dapat dilihat di bawah ini:

1. SMP Negeri di Kota Yogyakarta yaitu sebanyak 13
2. SMA Negeri di Kota Yogyakarta yaitu sebanyak 11
3. SMK Negeri di Kota Yogyakarta yaitu sebanyak 7

Selanjutnya berdasarkan data awal yang diperoleh semua masa jabatan kepala sekolah lebih dari 4 tahun. Hal itu dapat dimungkinkan belum diterapkannya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 tentang penugasan guru sebagai kepala sekolah khususnya masa jabatan kepala sekolah. Terdapat kurang lebih 12 orang yang melebihi ketentuan dari Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 tentang penugasan guru sebagai kepala sekolah khususnya masa jabatan kepala sekolah, sedangkan kepala sekolah yang mayoritas masa jabatannya lebih dari 4 tahun hanya mengalami rotasi.

Bercermin dari itulah maka seharusnya sistem kepemimpinan yang ada dalam dunia pendidikan khususnya masa jabatan kepala sekolah SMP, SMA, maupun SMK dikembalikan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah yaitu Peraturan Menteri Pendidikan nasional No 28 Tahun 2010 tentang penugasan guru sebagai kepala sekolah khususnya masa jabatan kepala sekolah yaitu maksimal 4 tahun. Jika mempunyai prestasi yang baik bisa diperpanjang lagi 1 kali masa jabatan dan jika kepala sekolah memiliki prestasi yang istimewa maka kepala sekolah tersebut

masih memiliki kesempatan 1 kali lagi memperpanjang masa jabatannya. Hal ini berarti kepala sekolah mempunyai kesempatan menjabat sebagai kepala sekolah selama 12 tahun dengan syarat memenuhi kriteria yang diatur dalam Permendiknas No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah. Jika tidak berprestasi, maka masa jabatannya dikembalikan lagi menjadi guru pengajar. Lamanya jabatan kepala sekolah dihitung sejak diangkat sebagai kepala sekolah. Hal ini untuk menimbulkan persaingan yang sehat diantara para guru secara terbuka dan profesional sehingga seorang guru yang mendapat tugas tambahan sebagai kepala sekolah dimasa yang akan datang lebih berkualitas, berkompetensi, dan profesional.

Dengan demikian, perlu kiranya dilakukan kajian atau penelitian terkait dengan Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 Tentang Batas Masa Jabatan Kepala Sekolah di Kota Yogyakarta. Penelitian ini dilaksanakan di Kota Yogyakarta, diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 Tentang Batas Masa Jabatan Kepala Sekolah di Kota Yogyakarta.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas maka dapat diidentifikasi berbagai permasalahan diantaranya sebagai berikut:

1. Minimnya kesempatan guru untuk menjabat sebagai kepala sekolah.
2. Ditemukannya kepala sekolah yang reputasinya hanya sebatas rotasi.
3. Ditemukannya masa jabatan kepala sekolah yang tidak memiliki prestasi yang istimewa dan masa jabatannya lebih dari 4 tahun.
4. Belum dilaksanakannya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 yang terkait tentang batas masa jabatan Kepala Sekolah.

C. Batasan Masalah

Dari permasalahan yang telah diidentifikasi, peneliti membatasi masalah dalam penelitian ini agar dalam pembahasan dan isi yang ada dalam penelitian ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada dan agar lebih efektif dan efisien.

Pembatasan yang diambil adalah sebagai berikut:

1. Belum diImplementasikannya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 di Kota Yogyakarta.
2. Belum diketahuinya upaya untuk mengatasi permasalahan dalam Implementasi Peraturan Menteri pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 yang terkait dengan perotasian kepala sekolah dan batas masa jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 belum di Implementasikan di Kota Yogyakarta?
2. Bagaimana upaya untuk mengatasi permasalahan dalam Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 yang terkait dengan perotasian kepala sekolah dan batas masa jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta?

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini diharapkan dapat mencapai beberapa tujuan, yaitu:

1. Untuk mengetahui faktor penyebab Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 belum di Implementasikan di Kota Yogyakarta
2. Untuk mengetahui upaya mengatasi permasalahan dalam Implementasi Peraturan Menteri pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 yang terkait dengan perotasian kepala sekolah dan batas masa jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta.

F. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini harapannya dapat memberikan manfaat, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat keilmuan di bidang Mata Pendidikan Kewarganegaraan dan dapat digunakan untuk menambah wawasan pengetahuan dan memberikan kegunaan untuk pengembangan Ilmu dalam ranah kebijakan publik. Hasil penelitian ini diharapkan juga dapat dijadikan sebagai salah satu pedoman atau rujukan untuk kegiatan penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi lembaga yang terkait bisa dijadikan bahan evaluasi kerja.
- b. Bagi masyarakat, diharapkan lebih berperan aktif membantu Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta dalam menanggulangi permasalahan terkait dengan batas masa jabatan kepala sekolah.
- c. Bagi peneliti, sebagai sarana untuk menambah wawasan pengetahuan dalam pengalaman peneliti serta salah satu prasarat yang harus dipenuhi guna memperoleh gelar sarjana.

G. Batasan Pengertian

Untuk menghindari kesalahpahaman dan mencegah kesimpangsiuran terhadap masalah yang diteliti, maka peneliti akan memberikan gambaran

tentang maksud dan judul penelitian. Untuk itu perlu diberikan definisi istilah dalam hal-hal sebagai berikut:

1. Implementasi

Suatu proses penerapan ide, konsep, kebijakan atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga memberikan dampak, baik berupa perubahan pengetahuan ketrampilan, maupun nilai dan sikap (Kunandar, 2008: 233)

2. Peraturan

Sesuatu yang disepakati dan mengikat sekelompok orang/lembaga dalam rangka mencapai suatu tujuan dalam hidup bersama.

3. Kebijakan publik

Kebijakan publik adalah kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan ke dalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis.

Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan: (1) keputusan atau aksi bersama yang dibuat oleh pemilik wewenang (pemerintah); (2) berorientasi pada kepentingan publik dengan dipertimbangkan secara matang terlebih dahulu

baik buruknya dampak yang ditimbulkan; (3) untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu;

4. Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan aturan perundang-undangan.

5. Pendidikan

Menurut UU No.20 tahun 2003 tentang sistem Pendidikan Nasional, Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

6. Jabatan

Sekumpulan pekerjaan yang berisi tugas-tugas pokok yang mempunyai persamaan sesuai dengan satuan organisasi.

7. Kepala sekolah

Seorang guru yang mempunyai kemampuan untuk memimpin segala sumber daya yang ada pada suatu sekolah sehingga dapat di dayagunakan secara maksimal untuk mencapai tujuan bersama

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Publik

1. Konsep Kebijakan Publik

Sebelum mengkaji kebijakan publik perlu diketahui apa yang dimaksud dengan kebijakan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kebijakan dijelaskan sebagai rangkaian konsep dan harapan yang menjadi garis dan dasar rencana dalam melaksanakan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tentang perintah, organisasi, dan sebagainya) (KBBI, 2003). Para ilmuwan politik Indonesia belum ada keseragaman dalam menggunakan istilah “*public polity*”. Ada yang menggunakan istilah itu dalam bahasa Indonesia dengan “kebijaksanaan publik”, “kebijakan publik”, dan “kebijakan Negara”(Cholisin, 2006:69).

Harold Laswell dan Abraham Kapian mendefinisikan kebijakan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan–tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu (*a projected program of goals, values, and practices*) (Tilaar, 2008:283). Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai–nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya suatu kebijakan publik harus

mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. (Subarsono, 2010:3).

Dengan demikian kebijakan publik merupakan sebuah rangkaian konsep yang dibuat oleh pihak yang berwenang, dimana memiliki tujuan untuk mencapai hal-hal tertentu dalam memecahkan sebuah permasalahan terutama dalam hal kepentingan publik.

2. Tahap-tahap kebijakan publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn dalam Budi Winarno (2009:32) adalah sebagai berikut:

a. Tahap penyusunan agenda

Pada tahap ini para pembuat kebijakan merumuskan masalah sehingga dapat menemukan asumsi-asumsi, mengetahui penyebab-penyebabnya, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang untuk mengatasi masalah melalui kebijakan yang baru.

b. Tahap formulasi kebijakan

Pada tahap ini para pembuat kebijakan merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah.

c. Tahap adopsi kebijakan

Pada tahap ini memilih suatu alternatif kebijakan yang terbaik dalam mengatasi masalah.

d. Tahap Implementasi kebijakan

Pada tahap ini kebijakan telah dilaksanakan oleh unit-unit eksekutor atau birokrasi pemerintah tertentu dengan memobilisasikan sumber dana dan sumber daya lainnya.

e. Tahap evaluasi kebijakan

Tahap ini merupakan suatu proses untuk mengevaluasi/ menilai sejauh mana efektifitas dari kebijakan tersebut dalam implementasinya di lapangan. Dengan kata lain apakah kebijakan tersebut sudah dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien dalam mengatasi permasalahan yang terjadi dimasyarakat dan sejauh mana kemajuan dalam pencapaian tujuan yang telah ditempuh.

Model-model tahapan kebijakan publik dapat dipahami sebagai sebuah proses, dimana masing-masing tahapan berkembang dan saling terkait satu sama lain. Keberhasilan sebuah kebijakan publik tentunya didahului oleh keberhasilan pada tahapan-tahapan yang dilalui.

3. Analisa Kebijakan Publik

Analisa kebijakan publik (*Public policy analysis*) ialah suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan (William N. Dunn, 1998: 44). Analisis kebijakan publik dapat dianggap sebagai, (1) cara atau alat untuk membantu “rakyat” dalam memilih kebijaksanaan yang paling baik bagi

mereka; (2) suatu jenis analisis yang menyajikan informasi untuk menambah kemampuan para perumus kebijaksanaan dalam melaksanakan tugasnya, dan (3) telaah mengenai sifat, sebab-sebab, dan akibat dari kebijaksanaan publik. (Amir Santoso, 1998: 12 dalam Cholisin, 2006: 70)

Analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada satu, beberapa, atau seluruh tahap dari proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi. Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. (William N. Dunn, 1998: 23)

Analisis kebijakan menurut William N Dunn adalah awal, bukan akhir, dari upaya untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan berikut hasilnya, Itulah sebabnya analisis kebijakan didefinisikan sebagai pengkomunikasian, atau penciptaan dan penilaian kritis, pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Yang jelas, kualitas analisis kebijakan adalah penting sekali untuk memperbaiki kebijakan dan hasilnya. Tetapi analisis kebijakan yang baik belum tentu dimanfaatkan oleh para pemakainya, dan jikapun analisis kebijakan digunakan, belum menjamin kebijakan yang lebih baik. (William N. Dunn, 1998:29)

Analisis kebijakan berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik. Ada tiga hal

pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan publik, yakni: *Pertama*, fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang “pantas”. *Kedua*, sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metode ilmiah. *Ketiga*, analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkan pada lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. (Budi Winarno, 2008: 31)

Kesimpulan yang dapat diambil adalah bahwa analisis kebijakan publik merupakan sebuah kegiatan dalam hal penilaian secara kritis terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan, mulai dari proses pembuatan kebijakan hingga tahap implementasi kebijakan-kebijakan.

4. Implementasi kebijakan Publik

a. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Ripley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu sejenis dikeluarkan yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk kepada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para

birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. (Budi Winarno, 2008:145)

Van Meter dan Van Horn dalam Budi Winarno (2008:146) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi politik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Kesimpulan yang bisa diambil bahwa implementasi kebijakan ialah merupakan tahapan proses kebijakan yang diwujudkan dalam berbagai kegiatan yang dilaksanakan segera setelah sebuah kebijakan dikeluarkan untuk mencapai hasil akhir yang dicita-citakan.

b. Model Proses Implementasi kebijakan

1) Van Meter Van Horn

Teori ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik (Tilaar, 2008: 214). Model yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn ini memiliki enam variabel yang membentuk sebuah ikatan antara kebijakan dengan kinerja. Dalam pandangan Van Meter dan Van Horn terkait model

proses implementasi kebijakan, menggunakan pendekatan masalah yang nantinya diharapkan mampu menguraikan proses-proses dengan cara melihat bagaimana sebuah keputusan kebijaksanaan dapat dilaksanakan dan dibandingkan hanya sekedar menghubungkan variabel bebas dan variabel terikat.

Menurut Van Meter dan Van Horn, ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

a) Standar dan sasaran kebijakan

Menurut Van Meter dan Van Horn, identifikasi indikator-indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan yang telah direalisasikan. (Budi Winarno, 2008:156).

b) Sumber daya

Sumber-sumber layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perancang (*insentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif (Budi Winarno, 2008:158)

c) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktifitas

Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan. Ukuran-ukuran

dasar dan tujuan-tujuan tidak dapat dilaksanakan kecuali jika ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan itu dinyatakan dengan cukup jelas, sehingga para pelaksana dapat mengetahui apa yang diharapkan dari ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan itu. Prospek–prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsisten dalam mengkomunikasikan ketepatan dan konsisten dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut. (Budi Winarno, 2008: 159)

d) Karakteristik agen pelaksana

Menurut Van Meter dan Van Horn hal ini tidak bisa dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur Birokasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka milikidengan menjalankan kebijakan. (Budi Winarno, 2008: 163)

e) Kondisi sosial, ekonomi, dan politik

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para

partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan. (Subarsono, 2001: 101)

f) Disposisi Implementor

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni: (1) respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; (2) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan (3) intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor. (Suharsono, 2010: 101)

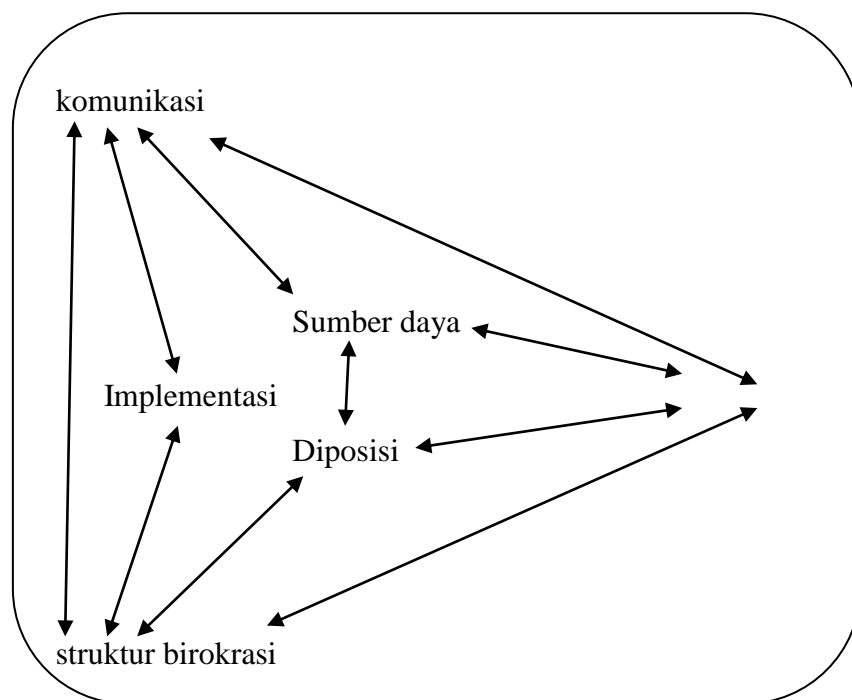
2) Edwards

Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards memulai dengan mengajukan dua buah pertanyaan, yakni: Prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? dan Hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal?

Edwards berusaha menjawab kedua pertanyaan tersebut dengan membicarakan empat faktor dalam implementasi kebijakan publik. Keempat faktor tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, dan struktur birokrasi. Menurutnya, dikarenakan empat faktor tersebut berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja sama secara simultan dan

berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus. (Budi Winarno, 2008: 175)

Bagan Faktor Penentu Implementasi menurut Edwards



Berikut penjelasan dari keempat faktor dalam implementasi kebijakan publik menurut Edwards

a) Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus

ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target Group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (*clarity*).

b) Sumber-sumber

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan maka implementasi ini cenderung tidak efektif, sehingga sumber-sumber merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik.

Sumber-sumber yang akan mendukung kebijakan yang efektif terdiri dari sejumlah staf yang mempunyai keterampilan yang memadai serta dengan jumlah yang cukup, kewenangan, informasi dan fasilitas. Sumber yang kedua ialah informasi, para pelaksana kebijakan perlu mengetahui bagaimana melaksanakan kebijakan-kebijakan sesuai dengan petunjuk-petunjuk dari para pejabat atasan. Jika kebijakan-kebijakan bersifat inovatif dan sangat teknis, maka kesulitan terbesar yang dihadapi adalah mendapatkan seseorang yang mengetahui bagaimana melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut dengan baik. Karena kurangnya informasi, beberapa

kebijakan tidak pernah dilaksanakan. Wewenang merupakan sumber penting lainnya yang penting bagi implementasi kebijakan. Wewenang merupakan ada dalam banyak bentuk, dari memberi bantuan sampai memaksakan perilaku. (Budi Winarno, 2008: 181-191).

c) Kecenderungan-kecenderungan

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. (Budi Winarno, 2008: 194)

d) Struktur birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Mereka tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan di institusi-institusi

pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. (Budi Winarno,2008:202)

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan. Artinya implementasi kebijakan menentukan keberhasilan suatu proses kebijakan di mana tujuan serta dampak kebijakan dapat dihasilkan. Tidak dapat dipungkiri implementasi kebijakan merupakan sebuah proses yang rumit dan kompleks. Tanpa adanya implementasi kebijakan, program-program kebijakan yang telah dirancang, disusun sedemikian rupa hanya akan menjadi catatan-catatan di atas meja para pembuat kebijakan. Maka sangat dirasa penting dari implementasi sebuah kebijakan.

B. Tinjauan Umum tentang Pendidikan dan Otonomi Daerah

1. Pendidikan

Pendidikan adalah sebuah proses yang melekat pada setiap kehidupan bersama dan berjalan sepanjang perjalanan umat manusia. John Dewey mengemukakan bahwa pendidikan dapat difahami sebagai upaya “konservatif” dan “progresif” dalam bentuk pendidikan sebagai formasi, sebagai rekapitulasi dan retrospeksi, dan sebagai rekonstruksi (John Dewey, 2001: 5)

Sementara itu, sebagaimana dikemukakan oleh Michael Rutz, bahwa pendidikan berawal dari fakta bahwa manusia mempunyai kekurangan. Pendidikan merupakan jawaban untuk membuat manusia menjadi lengkap. Rutz berkata bahwa “ Karena setiap pribadi selalu mempunyai defisit maka pendidikan adalah suatu proses kompensatoris yang dapat membantu anak didik untuk sedapat-dapatnya menutupi defisit tersebut”. (Riant Nugroho, 2008: 22)

Pemahaman Rutz sebangun dengan P.J. Hills (dalam Riant Nugroho, 2008: 25), yang memahami pendidikan sebagai proses belajar yang ditujukan untuk membangun manusia dengan pengetahuan dan keterampilan.

Ketiga pemahaman di atas memberikan arah pemahaman bahwa pendidikan adalah sebuah kegiatan yang melekat kepada setiap kehidupan bersama, atau dalam bahasa politik disebut sebagai “ negara-bangsa”, dalam rangka menjadikan kehidupan bersama tersebut mempunyai kemampuan untuk beradaptasi dan mengantisipasi perkembangan kehidupannya. Mengingat peran strategisnya, maka pendidikan perlu ditata-kembangkan oleh negara. Dengan pemahaman yang sama, dapat dipahami pemahaman tentang pendidikan sebagaimana dinyatakan pada pasal 1 Undang-Undang No 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sebagai berikut:

“Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri,

kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara”

2. Otonomi Daerah

Otonomi daerah dilandaskan pada kebijakan publik tentang otonomi daerah, yaitu UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Otonomi merupakan produk atau desentralisasi. Untuk itu, dalam memahami otonomi daerah dapat dilakukan dengan melakukan pemahaman terhadap desentralisasi. Maka dari itu konsep dari desentralisasi yaitu sebagai pendelegasian manajemen pembangunan dan pelayanan publik kepada daerah-daerah otonom yang diselenggarakan oleh organisasi administrasi publik daerah dalam rangka efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan.

3. Otonomi Daerah di Bidang Pendidikan

Pemerintah daerah yang diselenggarakan menurut asas dekonsentrasi dan desentralisasi sebagaimana diungkapkan oleh Hanif Nurcholis (2007: 33) terdapat dua tipe, yaitu:

a. Sistem Fungsional (*Functional System*)

“Menurut sistem fungsional, dalam rangka dekonsentrasi setiap departemen menempatkan kepala-kepala instansi vertikal di wilayah administrasi untuk memberikan pelayanan umum di bidangnya (sektoral) secara fungsional. Menteri/pejabat pusat menetapkan suatu wilayah kerja pejabatnya di daerah dengan penentuan batas-batas yang didasarkan atas kriteria sesuai dengan keperluan departemen yang bersangkutan, seperti pembagian beban tugas, jenjang pengawasan dan efisiensi administrasi untuk pemberian pelayanan umum. Dengan demikian, maka setiap kepala instansi vertikal mempunyai wilayah kerja (jurisdiksi) dengan batas masing-masing.

Dalam sistem fungsional, pada wilayah negara tidak terdapat wilayah administrasi yang dipimpin oleh seorang kepala wilayah administrasi seperti gubernur, bupati/wali Kotamadya, camat dan lurah. Yang ada hanyalah wilayah kerja (jurisdiksi) kepala-kepala instansi vertikal yang dipimpin oleh masing-masing kepalanya. Oleh karena itu, sistem ini sering menimbulkan masalah koordinasi horizontal. Untuk mengatasi masalah ini maka koordinasi secara politis dilakukan di tingkat pusat, sedangkan koordinasi tingkat daerah dilakukan apabila dipandang perlu melalui pembentukan panitia antar departemen yang bersifat sementara.”

b. Sistem Prefektur (*Prefectoral System*)

“Dalam sistem prefektur, pada wilayah administrasi yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi, ditempatkan seorang wakil pemerintah pusat yang bertanggung jawab kepada pemerintah pusat di bawah pembinaan Menteri Dalam Negeri. Misalnya gubernur, bupati, walikotamadya, camat, dan walikota. Wakil pemerintah pusat tersebut menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan yang merupakan kewenangan pemerintah pusat, menyelenggarakan pemerintahan umum, menegakkan hukum dan menjaga ketertiban umum, mengawasi semua kegiatan yang dilakukan oleh instansi vertikal di wilayahnya dan mengawasi pemerintah daerah. Di samping itu dalam wilayah administrasi juga ditempatkan kepala instansi vertikal dari setiap departemen dengan batas wilayah kerja (jurisdiksinya) sama dengan wilayah administrasi. Dengan demikian, wilayah kerja (jurisdiksi) kepala instansi vertikal berimpit dengan batas wilayah administrasi.

Sistem pemerintahan daerah di negara Indonesia berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004 menganut sistem prefektur terintegrasi pada tingkat provinsi. Pada tingkat provinsi, gubernur adalah kepala daerah otonom provinsi, sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah administrasi provinsi yang dipimpinnya (Rahamat Salam, 2002), sedangkan sistem pemerintahan daerah zaman Orde Baru berdasarkan UU No. 5/1974 menganut sistem prefektur terintegrasi pada tingkat provinsi dan kabupaten/Kotamadya. Berdasarkan UU No. 5/1974, wilayah administrasi provinsi berimpit dengan daerah otonom tingkat I dan wilayah administrasi kabupaten/Kotamadya berimpit dengan daerah otonom tingkat II.”

Dari pemaparan di atas dapat digambarkan bahwa terdapat dua tipologi pemerintahan daerah, yaitu: *Pertama*, Sistem Fungsional (*Functional System*). *Kedua*, Sistem Prefektur (*Prefectoral System*). Menurut UU No. 22 Tahun 1999 jo No 32 Tahun 2004 Sistem pemerintahan daerah di negara Indonesia menganut sistem Prefektur (*Prefectoral System*).

4. Birokrasi di Bidang Pendidikan

Birokrasi sebagai lembaga yang memiliki wewenang atau kekuasaan administrasi pemerintahan dalam layanan, pengawasan, serta pengenalan partisipasi publik tersebut sebenarnya merupakan organisasi yang diciptakan agar bisa memaksimalkan hasil secara efisien atas tugas-tugas yang dijalankan. Sebagaimana dinyatakan Max Weber dalam bukunya “*Bureaucracy in Modern Society*” (1956), bahwa birokrasi adalah organisasi yang bisa memaksimalkan efisiensi dalam administrasi.

Birokrasi menurut Weber harus dirancang dan dibentuk menjadi sebuah organisasi yang menyandang dan memiliki penampilan sebagai '*tipe ideal*'. Agar birokrasi dapat berfungsi efektif dalam mendukung tugas-tugas di atas maka birokrasi harus memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Para anggota staf secara pribadi menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka.
2. Adanya hirarkhi jabatan yang jelas
3. Fungsi masing-masing jabatan ditentukan secara tegas
4. Pejabat diangkat berdasarkan kontrak
5. Pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi profesional didasarkan dengan ijazah yang diperoleh melalui ujian
6. Pejabat diberi gaji dan pensiunan menurut jenjang kedudukan dalam hirarkhi
7. Pejabat dalam selalu menempati posnya namun dalam keadaan tertentu dapat diberhentikan
8. Ada struktur karier dan promosi menurut pertimbangan keunggulan (*superior*) dari segi senioritas dan keahlian (*merit*).

Dengan kedelapan hal tersebut birokrasi sebagai organisasi administrasi pemerintah akan dapat menjalankan tugasnya dengan baik terutama dalam hal implementasi kebijakan publik.

Sebagai disebutkan di atas, bahwa birokrasi memiliki wewenang atau kekuasaan administrasi pemerintahan dalam memberikan layanan publik, pengawasan publik, pengenalan partisipasi publik. Salah satu layanan dan pengawasan publik yang menjadi tugasnya adalah dalam pengorganisasian administrasi penyelenggaraan pendidikan nasional.

Sebagai organisasi yang kedudukannya sangat penting ini, birokrasi tidak hanya mampu mempengaruhi proses pembuatan kebijakan, tetapi ia juga merupakan organisasi pelaksanaan kebijakan.

Salah satu diantaranya banyak kebijakan Negara adalah kebijakan pendidikan.

Di dalam birokrasi pendidikan yang bertugas atau berperan dalam implementasi kebijakan, terdapat beberapa jaringan jenjang kekuasaan dan kewenangan yang lengkap dan kompleks, mulai dari Kantor Kementrian Pendidikan yang berkedudukan di pusat ibukota sampai pada kantor Ranting Dinas Pendidikan di tingkat kecamatan. Dalam hal perumusan kebijakan pendidikan misalnya, kantor Kementerian Pendidikan yang didalamnya terdapat beberapa direktorat yang memiliki fungsi dan tugas berbeda, sangat berperan di dalam memberikan input-input informasi kepada DPR serta kepada presiden didalam menyusun lahirnya kebijakan pendidikan. Selanjutnya dalam proses implementasi kebijakan pendidikan yang telah diputuskan oleh DPR bersama Presiden tersebut, keberadaan Kementerian Pendidikan sebagai pelaksana utama juga tidak kecil perannya.

Namun pada era perubahan pasca runtuhnya Orde Baru, otonomi daerah mulai diberlakukan. Kantor wilayah dan Kantor Dinas di bawah jajaran Kementerian Pendidikan Nasional mulai ditiadakan atau dihapuskan. Beberapa urusan pusat sudah diserahkan menjadi urusan daerah, termasuk didalamnya adalah urusan pendidikan, sehingga urusan pendidikan di daerah hanya dilakukan oleh Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dengan nama Kantor Dinas

Pendidikan Pemerintah Propinsi dan Kantor Dinas Pendidikan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Peran birokrasi dalam implementasi kebijakan pendidikan, menurut Charles O. Jones selalu ada aktor yang terlibat didalamnya yaitu para pemimpin beserta staf birokrasi pendidikan. Mereka semua yang sebenarnya pelaku riil dalam implementasi kebijakan pendidikan.

5. Administrasi Daerah di Bidang Pendidikan

Administrasi pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mencapai tujuan yang ditetapkan berdasarkan asas-asas administrasi. Selanjutnya pemerintah daerah terkait dengan konsep otonomi daerah dan desentralisasi. Otonomi daerah lebih menyangkut aspek politiknya sedangkan desentralisasi menyangkut aspek administrasinya. Maksudnya otonomi daerah berhubungan dengan bagaimana kekuasaan dan kewenangan pada satuan pemerintah daerah dijalankan oleh kesatuan masyarakat hukum pada daerah yang bersangkutan, sedangkan desentralisasi berhubungan dengan bagaimana kewenangan politik dan administrasi dari pemerintah pusat diserahkan kepada satuan pemerintahan di bawahnya dilaksanakan oleh pemerintah daerah (Hanif Nurcholis, 2007: 48).

C. Tinjauan Umum Peraturan Mendiknas Tentang Masa Jabatan Kepala Sekolah

1. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No 0296/U/1996 dan No 162/U/2003.

Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI nomor 0296/U/1996, tanggal 1 Oktober 1996 tentang Penugasan Guru Pegawai Negeri Sipil sebagai Kepala Sekolah di lingkungan Depdikbud dan disempurnakan dengan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional nomor 162/U/2003 tentang Pedoman Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah. Peraturan mengenai tugas kepala sekolah dan masa jabatan kepala sekolah yang diatur dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No 0296/U/1996 dan No 162/U/2003 menyatakan bahwa Kepala Sekolah adalah guru yang mendapat tugas tambahan sebagai Kepala Sekolah dan masa jabatan Kepala Sekolah selama 4 (empat) tahun serta dapat diperpanjang kembali selama satu masa tugas berikutnya bagi kepala sekolah yang berprestasi sangat baik. Status Kepala Sekolah adalah guru dan tetap harus menjalankan tugas-tugas guru, mengajar dalam kelas minimal 6 jam dalam satu minggu di samping menjalankan tugas sebagai seorang manajer sekolah. Begitu juga ketika masa tugas tambahan berakhir maka statusnya kembali menjadi guru murni dan kembali mengajar di sekolah.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional nomor 162 tahun 2003 tentang Kepala Sekolah memberikan nuansa demokratisasi pendidikan. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional tersebut menempatkan kepala

sekolah sebagai guru yang diberi tugas tambahan dan tetap sebagai pejabat fungsional bukan struktural. Kekuasaan dan kewenangan kepala sekolah bukan lagi kekuasaan dan kewenangan mutlak ditambah lagi dengan pembatasan masa jabatan kepala sekolah yang hanya 2 (dua) periode, itupun jika prestasinya sangat baik.

2. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010

a. Pengangkatan Kepala Sekolah

Pengangkatan kepala sekolah mempunyai batasan yang sudah ditentukan oleh Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 Pasal 10 ayat 1 dan 2:

1) Pasal 10 ayat (1) berbunyi: Kepala sekolah/madrasah diberi 1 (satu) kali masa tugas selama 4 (empat) tahun.

2) Pasal 10 ayat (2) berbunyi: Masa tugas kepala sekolah/madrasah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang untuk 1 (satu) kali masa tugas apabila memiliki prestasi kerja minimal baik berdasarkan penilaian kinerja.

b. Pemberhentian kepala sekolah

Pemberhentian kepala sekolah juga diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 Bab VIII tentang Mutasi dan pemberhentian tugas guru sebagai kepala sekolah/madrasah, pada Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2). Kepala sekolah diberhentikan dikarenakan beberapa sebab yang salah satunya adalah berdasarkan penilaian kinerja kepala sekolah.

Mengenai penilaian kepala sekolah diatur dalam Pasal 12. Berikut ini merupakan isi dari Pasal 12 dan Pasal 14:

1) Pasal 12

- (1) Penilaian kinerja kepala sekolah/madrasah dilakukan secara berkala setiap tahun dan secara kumulatif setiap 4 (empat) tahun.
- (2) Penilaian kinerja tahunan dilaksanakan oleh pengawas sekolah/madrasah.
- (3) Penilaian kinerja 4 (empat) tahunan dilaksanakan oleh atasan langsung dengan mempertimbangkan penilaian kinerja oleh tim penilai yang terdiri dari pengawas sekolah/madrasah, pendidik, tenaga kependidikan, dan komite sekolah dimana yang bersangkutan bertugas.
- (4) Penilaian kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. usaha pengembangan sekolah/madrasah yang dilakukan selama menjabat kepala sekolah/madrasah;
 - b. peningkatan kualitas sekolah/madrasah berdasarkan 8 (delapan) standar nasional pendidikan selama di bawah kepemimpinan yang bersangkutan; dan
 - c. Usaha pengembangan profesionalisme sebagai kepala sekolah/madrasah;

(5) Hasil penilaian kinerja dikategorikan dalam tingkatan amat baik, baik, cukup, sedang atau kurang.

(6) Penilaian kinerja kepala sekolah/madrasah dilaksanakan sesuai pedoman penilaian kinerja kepala sekolah/madrasah yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal.

2) Pasal 14 ayat (1)

Kepala sekolah/madrasah dapat diberhentikan dari penugasan karena permohonan sendiri, masa penugasan berakhir, telah mencapai batas usia pensiun jabatan fungsional guru, diangkat pada jabatan lain, dikenakan hukuman disiplin sedang dan/atau berat, dinilai berkinerja kurang dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada Pasal 12 berhalangan tetap, tugas belajar sekurang-kurangnya selama 6 (enam) bulan, dan/atau meninggal dunia.

3) Pasal 14 ayat (2)

Pemberhentian kepala sekolah/madrasah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/Kota, atau penyelenggara sekolah/madrasah sesuai dengan kewenangannya.

Mutasi Kepala Sekolah terdapat dalam BAB VII Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 tentang mutasi dan

pemberhentian tugas guru sebagai kepala sekolah diatur dalam Pasal 13. Perhitungan masa tugas kepala sekolah diatur dalam Pasal 16 tentang ketentuan peralihan. Berikut ini merupakan isi Pasal 13 dan Pasal 16:

1) Pasal 13

Kepala sekolah/madrasah dapat dimutasikan setelah melaksanakan masa tugas dalam 1(satu) sekolah/madrasah sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun.

2) Pasal 16

Pada saat Peraturan Menteri ini ditetapkan guru yang sedang melaksanakan tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah, masa tugasnya dihitung sejak yang bersangkutan ditugaskan sebagai kepala sekolah/madrasah.

- c. Batas Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010.

Masa berlakunya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 diatur dalam BAB X tentang Ketentuan penutup pada Pasal 18. Berikut merupakan isi Pasal 18:

1) Pasal 18 ayat (1)

Dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak berlakunya Peraturan Menteri ini Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, atau penyelenggara

sekolah/madrasah wajib melaksanakan program penyiapan calon kepala sekolah/madrasah.

2) Pasal 18 ayat (2)

Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, atau penyelenggara sekolah/madrasah wajib melaksanakan Peraturan Menteri ini dalam penugasan guru sebagai kepala sekolah/madrasah paling lambat tahun 2013.

D. Tinjauan Umum Tentang Kepala Sekolah

1. Pengertian kepala sekolah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1988: 420) Kepala Sekolah berasal dari dua kata yaitu “kepala” dan “sekolah”. Kata kepala dapat diartikan “ketua” atau “pemimpin” dalam suatu organisasi atau sebuah lembaga. Sedangkan kata “sekolah” diartikan sebagai sebuah lembaga di mana menjadi tempat menerima dan memberi pelajaran.

Wahjosumidjo (2002: 83) mengartikan bahwa kepala sekolah adalah seorang tenaga fungsional guru yang diberi tugas untuk memimpin suatu sekolah dimana diselenggarakan proses belajar mengajar, atau tempat di mana terjadi interaksi antara guru yang memberi pelajaran dan murid yang menerima.

2. Tugas dan Tanggung Jawab Kepala Sekolah

Kepala sekolah merupakan salah satu komponen pendidikan yang paling berperan dalam meningkatkan kualitas. Untuk kepala sekolah

harus mengetahui tugas-tugas yang harus ia laksanakan. Adapun tugas-tugas dari kepala sekolah seperti yang dikemukakan Wahjosumidjo (2002:97):

- a. Kepala sekolah bekerja dengan dan melalui orang.
- b. Kepala sekolah bertanggungjawab dan mempertanggungjawabkan. Kepala sekolah bertindak dan bertanggung jawab atas segala tindakan yang dilakukan oleh bawahan. Perbuatan yang dilakukan oleh para guru, siswa, staf, dan orang tua siswa tidak dapat dilepaskan dari tanggung jawab kepala sekolah.
- c. Dengan waktu dan sumber yang terbatas seorang kepala sekolah harus mampu menghadapi berbagai persoalan. Dengan segala keterbatasan, seorang kepala sekolah harus dapat mengatur pemberian tugas secara cepat serta dapat memprioritaskan bila terjadi konflik antara kepentingan bawahan dengan kepentingan sekolah.
- d. Kepala sekolah harus berfikir secara analitik dan konseptual. Kepala sekolah harus dapat memecahkan persoalan melalui analisis, kemudian menyelesaikan persoalan dengan satu solusi yang fleksibel. Serta harus dapat melihat setiap tugas sebagai satu keseluruhan yang saling berkaitan.
- e. Kepala sekolah adalah seorang mediator atau juru penengah. Dalam lingkungan sekolah sebagai suatu organisasi didalamnya terdiri dari manusia yang mempunyai latar belakang yang berbeda-beda yang bisa menimbulkan konflik untuk itu kepala sekolah harus jadi penengah dalam konflik tersebut.
- f. Kepala sekolah adalah seorang politisi. Kepala sekolah harus dapat membangun hubungan kerja sama melalui pendekatan persuasi dan kesepakatan (*compromise*). Peran politis kepala sekolah dapat berkembang secara efektif, apabila: (1) dapat dikembangkan prinsip jaringan saling pengertian terhadap kewajiban masing-masing, (2) terbentuknya aliansi atau koalisi, seperti organisasi profesi, OSIS, BP3, dan sebagainya; (3) terciptanya kerjasama (*cooperation*) dengan berbagai pihak, sehingga aneka macam aktivitas dapat dilaksanakan.
- g. Kepala sekolah adalah seorang diploma. Dalam berbagai macam pertemuan kepala sekolah adalah wakil resmi sekolah yang dipimpinnya.
- h. Kepala sekolah mengambil keputusan-keputusan sulit. Tidak ada satu organisasi pun yang berjalan mulus tanpa problem.

Menurut Soewardji Lazaruth (1996), Kepala sekolah mempunyai tugas sebagai administrasi pendidikan, supervisor pendidikan dan kepemimpinan pendidikan (*educational leader*)

3. Fungsi Kepala sekolah

Hadari Nawawi (1995:90) mengemukakan bahwa kepala sekolah berfungsi sebagai berikut:

- a. Administrator
Selaku administrator, kepala sekolah berfungsi merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, mengkoordinasikan, dan mengawasi seluruh kegiatan pendidikan yang diselenggarakan di sekolah.
- b. Manajer
Sebagai manajer, kepala sekolah berfungsi mewujudkan pendayagunaan setiap personil yang tepat agar mampu melaksanakan tugas-tugasnya secara maksimal untuk memperoleh hasil yang sebesar-besarnya, baik dari segi kuantitas dan kualitas proses belajar mengajar di sekolah.
- c. Pemimpin
Sebagai seorang pemimpin, kepala sekolah berfungsi mewujudkan hubungan manusiawi (*human relationship*) yang harmonis dalam rangka membina dan mengembangkan kerjasama antar personal, agar secara serempak bergerak ke arah pencapaian tujuan melalui kesediaan melaksanakan tugas masing-masing secara efektif dan efisien.

Selain itu dalam perspektif kebijakan pendidikan nasional (Depdiknas, 2006), disampaikan bahwa terdapat tujuh fungsi kepala sekolah, yaitu:

- 1) Sebagai Pendidik
Sebagai pendidik, kepala sekolah melaksanakan kegiatan perencanaan, pengelolaan, dan evaluasi pembelajaran. Kegiatan perencanaan menurut kapabilitas dalam menyusun perangkat-perangkat pembelajaran, kegiatan pengelolaan mengharuskan kemampuan memilih dan menerapkan strategi pembelajaran yang efektif dan efisien, dan kegiatan mengevaluasi mencerminkan kapabilitas dalam memilih metode evaluasi yang tepat dan dalam memberikan tindak

lanjut yang diperlukan terutama bagi perbaikan pembelajaran. Sebagai pendidik, kepala sekolah juga berfungsi membimbing siswa, guru dan tenaga kependidikan lainnya.

2) Sebagai Pemimpin

Kepala sekolah berfungsi menggerakkan semua potensi sekolah khususnya tenaga guru dan tenaga kependidikan bagi pencapaian tujuan sekolah. Dalam upaya menggerakkan potensi tersebut, kepala sekolah dituntut menerapkan prinsip-prinsip dan metode-metode kepemimpinan yang sesuai dengan mengedepankan keteladanan, pemotivasian, dan pemberdayaan staf.

3) Pengelola (manajer)

Sebagai pengelola, kepala sekolah secara operasional melakukan pengelolaan kurikulum, peserta didik, ketenagaan, keuangan, sarana dan prasarana, hubungan sekolah-masyarakat, dan ketatausahaan sekolah. Semua kegiatan operasional tersebut dilakukan melalui seperangkat prosedur kerja yang berupa perencanaan, pengorganisasian, penggerak dan pengawasan. Berdasarkan tantangan yang dihadapi sekolah, maka sebagai pemimpin, kepala sekolah melaksanakan pendekatan-pendekatan baru dalam rangka meningkatkan kapabilitas sekolah.

4) Administrator

Dalam pengertian yang luas, kepala sekolah merupakan pengambil kebijakan tertinggi di sekolahnya. Sebagai pengambil kebijakan, kepala sekolah melakukan analisis lingkungan (politi, ekonomi dan sosial-budaya) secara cermat dan menyusun strategi dalam melakukan perubahan dan perbaikan sekolahnya. Dalam pengertian yang sempit, kepala sekolah merupakan penanggung jawab kegiatan administrasi ketatausahaan sekolah dalam mendukung pelaksanaan kegiatan pembelajaran.

5) Wirausahawan

Sebagai wirausahawan, kepala sekolah berfungsi sebagai inspirator bagi munculnya ide-ide kreatif dan inovatif dalam mengelola sekolah. Ide-ide kreatif dan inovatif dalam mengelola sekolah memiliki keterbatasan sumber daya keuangan dan pada saat yang sama memiliki kelebihan dari sisi potensi baik internal maupun lingkungan, terutama yang bersumber dari masyarakat maupun dari pemerintah setempat.

6) Pencipta Iklim Kerja

Sebagai pencipta iklim kerja, kepala sekolah berfungsi sebagai katalisator bagi meningkatnya semangat kerja guru. Kepala sekolah perlu mendorong guru dan tenaga kependidikan lainnya dalam bekerja di bawah atmosfir kerja

yang sehat. Atmosfir yang sehat memberikan dorongan bagi semua staf untuk kerjasama dalam mencapai tujuan sekolah.

7) Penyelia (Supervisor)

Berkaitan dengan fungsi kepala sekolah sebagai pemimpin pengajaran., kepala sekolah berfungsi melakukan pembinaan profesional kepada guru dan tenaga kependidikan. Untuk itu kepala sekolah melakukan kegiatan pemantauan atau observasi kelas, melakukan pertemuan guna memberikan pengarahannya teknis kepada guru dan staf memberikan solusi bagi permasalahan pembelajaran yang dialami guru.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta berlokasi di Jln. Hayam Wuruk No 11 Yogyakarta 55212. Adapun dasar pertimbangan tempat penelitian merujuk pada data seluruh kepala sekolah dan persentase kepala sekolah yang masa jabatannya melebihi batas masa jabatan Data yang diperoleh signifikan untuk menjawab semua rumusan masalah dari penelitian ini. Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Mei sampai dengan Juli 2012.

B. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan metode kualitatif. Hadari Nawawi (2007: 67) menjelaskan bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lainnya) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya yang meliputi interpretasi data dan analisis data.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan dengan metode penelitian kualitatif, karena data yang dihasilkan dalam penelitian ini berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan pelaku yang dapat diamati. Bogdan dan Taylor (dalam Lexy J. Moleong, 2002: 3) mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang

menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Menurut Sugiyono (2008: 9) metode kualitatif digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci.

Berdasarkan jenis dan metode penelitian tersebut sasarannya adalah mencari, menggali, merinci dan mencatat mengenai pelaksanaan yang terkait dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah

C. Penentuan Subjek Penelitian

Penentuan subjek penelitian dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive* yakni pemilihan subjek penelitian yang mempertimbangkan kriteria dan pertimbangan tertentu yang ditetapkan berdasarkan tujuan penelitian (Lexy J. Moleong, 2007: 224)

Subjek penelitian sebagai informan merupakan orang-orang yang karena posisinya sehingga memiliki pengetahuan dan pengalaman yang cukup mengenai Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010. Adapun kriteria subyek penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Dari Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta:
 - a. Kepala Dinas
 - b. Kasubbag Pendidikan
2. Dari Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta

- a. Bidang Peningkatan SDM Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta
- 3. Dari guru

D. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) sebagai orang yang mengajukan atau yang memberikan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) sebagai orang yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut (Basrowi dan Suwandi, 2008:127). Maksud untuk mengadakan wawancara menurut Lincoln dan Guba dalam Lexy J. Moleong (2005: 186) adalah untuk mengonstruksi mengenai orang, kejadian, organisasi, perasaan, motivasi, dan lain-lain.

Dilihat dari peranan pewawancara dan yang diwawancarai, teknik wawancara terdiri dari wawancara terstruktur dan wawancara tak terstruktur. Menurut Basrowi dan Suwandi (2008: 2), wawancara terstruktur merupakan wawancara yang menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang diajukan. Sedangkan wawancara tidak terstruktur merupakan wawancara yang berbeda dengan wawancara terstruktur karena mempunyai ciri

kurang interupsi dan abiter. Wawancara tidak terstruktur digunakan untuk menemukan suatu informasi yang bukan buku atau informasi tunggal. Selain itu wawancara ini dalam hal bertanya dan memberikan respons jauh lebih bebas iramanya.

Berdasarkan kedua jenis wawancara di atas, teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara terstruktur di mana telah ditetapkan terlebih dahulu masalah dan pertanyaan yang akan diajukan kepada pihak yang akan diwawancarai. Tujuan wawancara adalah untuk melengkapi dan mengecek ulang data dari dokumentasi yang sudah ada.

Wawancara dalam penelitian ini dilakukan kepada Kepala Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, Kasubbag Pendidikan, Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta dan Guru. Wawancara dilakukan untuk mendapatkan data mengenai Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta.

2. Teknik Dokumentasi

Teknik dokumentasi merupakan suatu cara pengumpulan data yang menghasilkan catatan-catatan penting yang berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti, sehingga akan diperoleh data yang lengkap, sah, dan bukan perkiraan (Basrowi dan Suwandi, 2008: 158). Dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan data

yang sudah tersedia dalam catatan dokumen yang mempunyai fungsi untuk digunakan sebagai data pendukung dan pelengkap data primer yang diperoleh melalui wawancara. Menurut Sugiyono (2010: 140), dokumen merupakan catatan suatu peristiwa yang sudah berlalu yang biasanya berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang. Dalam penelitian ini dokumentasi yang dimaksud berupa data guru di Kota Yogyakarta yang mendapat tugas tambahan sebagai kepala sekolah yang masa jabatannya sudah melampaui batas masa jabatan yang telah ditentukan.

E. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah suatu alat yang digunakan untuk mengukur fenomena alam maupun sosial yang diamati (Sugiyono, 2010: 102). Instrumen penelitian yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah pedoman wawancara. Pedoman wawancara digunakan sebagai acuan dalam memberikan pertanyaan kepada narasumber. Pedoman wawancara berisi pertanyaan-pertanyaan mengenai Implementasi Permendiknas No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta.

F. Teknik Pemeriksaan Data

Agar data-data yang telah diperoleh dapat dipertanggungjawabkan maka perlu untuk melakukan pemeriksaan keabsahan data. Teknik

pemeriksaan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan *cross check* data dimana dilakukan manakala pengumpul data penelitian menggunakan strategi pengumpulan data ganda dengan membandingkan dan mengecek kembali hasil wawancara dengan hasil dokumentasi (Burhan Bungin, 2001:95-96).

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan dua metode pengumpulan data yaitu metode wawancara dan dokumentasi. Oleh karena itu, *crosscheck* dilakukan dengan mengecek data hasil wawancara antara subjek yang satu dengan yang lain, kemudian dicek dengan dokumentasi mengenai implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah.

G. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini, teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis *induktif*. Analisis induktif dilakukan dengan penarikan kesimpulan yang berangkat dari fakta-fakta yang khusus, peristiwa yang konkret, kemudian ditarik kesimpulan secara umum, yaitu dengan menganalisis dan menyajikan data dalam bentuk *diskriptif*. Adapun langkah-langkah untuk menganalisis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Reduksi Data

Reduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan, perhatian, pengabstraksian serta pentransportasian data kasar dari

lapangan (Basrowi dan Suwandi, 2008:208). Data yang dihasilkan dalam proses wawancara dan dokumentasi merupakan data yang masih kompleks dan kasar sehingga peneliti perlu untuk melakukan pemilihan data yang relevan dan bermakna yang dapat digunakan dengan memilih data pokok yang mengarah pada Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta dan upaya untuk mengatasi permasalahan dalam Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 yang terkait dengan perotasian kepala sekolah dan batas masa jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta.

2. Unitisasi dan Kategori Data

Data yang diperoleh dalam wawancara dan dokumentasi disederhanakan dan dipilih kemudian disusun secara sistematis ke dalam unit-unit sesuai dengan sifat dari masing-masing data dengan menonjolkan hal-hal yang bersifat pokok dan penting. Dari unit-unit data yang telah dikumpulkan tersebut kemudian dipilih-pilih kembali serta dikelompokkan sesuai dengan kategori yang sudah ada sehingga data tersebut dapat memberikan gambaran yang jelas dari hasil penelitian.

3. Display Data

Setelah data dikategorikan, selanjutnya data akan disajikan dalam bentuk laporan yang sistematis dilengkapi dengan gambar,

tabel, atau dokumen yang sesuai. Dalam tahap ini peneliti melakukan penafsiran data dengan mengkaitkan dari konsep-konsep yang sesuai. Hal ini bertujuan untuk pemberian makna tentang pelaksanaan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 yang terkait dengan batas masa jabatan kepala sekolah di SMP Negeri dan SMA Negeri Se-Kota Yogyakarta.

H. Pengambilan Kesimpulan

Data yang telah diproses kemudian dilakukan pengambilan kesimpulan yang objektif. Pengambilan kesimpulan akan diverifikasi dengan cara melihat reduksi data maupun display data sehingga kesimpulan yang diambil tidak menyimpang dari rumusan masalah peneliti yaitu berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 yang terkait dengan batas masa jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta.

BAB IV

HASIL ANALISIS DATA

Pada penelitian ini, hasil penelitian berupa deskripsi dan pembahasan terkait dengan gambaran umum lokasi penelitian, deskripsi dan pembahasan mengenai hal implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta dan upaya untuk mengatasi permasalahan dalam Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 yang terkait dengan perotasian kepala sekolah dan batas masa jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta.

A. Deskripsi Hasil Penelitian

1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

a. Gambaran Umum Kota Yogyakarta

Letak geografis Kota Yogyakarta di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Sleman, di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Bantul, disebelah selatan berbatasan dengan Bantul, dan di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Bantul dan Sleman. Di sebelah barat dipisahkan oleh Sungai Winongo, ditengah membelah Sungai Code dan sebelah timur mengalir Sungai Gajah Wong.

a) Administrasi Pemerintahan Daerah

Sesuai dengan UU No. 32 tahun 2004, pemerintah daerah merupakan koordinator semua instansi sektoral dan Kepala Daerah yang bertanggung jawab sepenuhnya terhadap pembinaan dan

pengembangan wilayah. Pembinaan dan pengembangan tersebut mencakup segala bidang kehidupan dan bidang pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kota Yogyakarta sebagai suatu wilayah pemerintahan, melaksanakan pembangunan disegala bidang termasuk bidang pendidikan. Hal itu berarti, bahwa rencana pengembangan pendidikan di Kota Yogyakarta tidaklah berdiri sendiri, tetapi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari rencana pembangunan Kota Yogyakarta. Oleh karena itu, segala usaha dan kegiatan pembinaan dan pengembangan bidang pendidikan di Kota Yogyakarta harus berada di bawah koordinasi atau sepengetahuan dari Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta. Kota Yogyakarta terdiri dari 14 kecamatan dan 45 desa dengan luas wilayah seluruhnya 32,5 Km². Administrasi Pemerintahan Kota Yogyakarta dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1.1 Administrasi Pemerintahan Kota Yogyakarta

No	Variabel	Jumlah
1	Kecamatan	14
2	Desa / Kelurahan	45
3	Desa tertinggal	-
4	Luas Wilayah	32,5 Km ²

Sumber: Profil Pendidikan Kota Yogyakarta

b) Demografi

Berdasarkan UUD 1945 Pasal 31, pendidikan diperuntukkan bagi seluruh masyarakat Indonesia yang salah satu tujuannya adalah untuk meningkatkan kecerdasan dan kesejahteraan penduduk secara maksimal. Oleh karena itu, aspek-aspek kependudukan, dinamika

penduduk dan masalah yang ditemui dalam masyarakat akan sangat mempengaruhi pendidikan. Dengan demikian, aspek kependudukan perlu dipertimbangkan dalam pembangunan pendidikan. Berikut ini merupakan tabel data kependudukan di Kota Yogyakarta:

Tabel 1.2 Jumlah Penduduk Berdasarkan Usia

No	Komponen	Jumlah
1	Penduduk Usia 0-6 tahun	65.465
2	Penduduk Usia 7-12 tahun	32.998
3	Penduduk Usia 13-15 tahun	18.586
4	Penduduk Usia 16-18 tahun	27.627
5	Penduduk Usia 19-25 tahun	132.315
3	Penduduk Usia lebih dari 25 tahun	151.029
Jumlah Penduduk		428.020

Sumber: Profil Pendidikan Kota Yogyakarta

Tabel 1.3 Jumlah Penduduk Berdasarkan Tingkat Pendidikan

No	Komponen	Jumlah
1	Tidk/belum pernah sekolah	45.670
2	Tamat SD	70.195
3	Tamat SMP	66.985
4	Tamat SMA/SMK	175.702
5	Tamat Diploma I/II	5.436
6	Tamat Diploma III	19.218
7	Tamat Sarjana	44.814
Jumlah Penduduk		428.020

Sumber: Profil Pendidikan Kota Yogyakarta

Tabel 1.4 Jumlah Penduduk Berdasarkan Angkatan Kerja

No	Komponen	Jumlah
1	Angkatan Kerja	
	a. Bekerja	208.813
	b. Mencari kerja	17.778
2	Bukan Angkatan Kerja	
	a. Bersekolah	74.606
	b. Lainnya	126.813
Jumlah		428.020

Sumber: Profil Pendidikan Kota Yogyakarta

c) Geografi

Di Kota Yogyakarta tidak terdapat sumber daya alam karena wilayah Kota Yogyakarta merupakan daerah perkotaan yang luas wilayahnya hanya 32,5 Km². Keadaan Geografi tahun 2012 di Kota Yogyakarta dapat dilihat dalam berikut:

Tabel 1.5 Keadaan Geografi tahun 2012

No	Variabel	Jumlah
1	Keadaan Alam	
	a. Musim kemarau	Bulan April-September
	b. Musim penghujan	Bulan Oktober-Maret
2	Curah hujan	
	a. Tertinggi	Bulan Februari (244) mm
	b. Terendah	Bulan Juli dan Agustus (0) mm

Sumber: Profil Pendidikan Kota Yogyakarta

Rencana umum tata ruang Kota Yogyakarta berwawasan ramah lingkungan harus dijadikan pedoman perencanaan terpadu pembangunan, agar tatanan lingkungan hidup dan pemanfaatan SDA dan SDM dapat dilakukan secara tepat guna, berdaya guna serta berhasil guna secara berkelanjutan.

Faktor iklim yang mencakup antara lain aspek lamanya musim kemarau dan musim penghujan serta banyaknya curah hujan juga akan berpengaruh terhadap lingkungan seperti terhadap tingkat kesuburan lahan, kekeringan, banjir dan sebagainya, yang pada gilirannya berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat. Secara tidak langsung, faktor iklim juga akan mempengaruhi pendidikan.

Musim kemarau di Kota Yogyakarta biasanya pada bulan April-September sedangkan musim penghujan terjadi pada bulan Oktober-

Maret, dan curah hujan rata-rata adalah 6 hari per bulan, serta curah hujan tertinggi pada bulan Februari sebanyak 244 mm dan terendah pada bulan Juli dan Agustus yaitu (0) mm.

b. Gambaran Umum Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta

Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta menempati lahan seluas 3.870 m² dengan luas bangunan 1.350 m². Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta adalah unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang pendidikan. Dinas pendidikan Kota Yogyakarta dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui sekretaris daerah. Kepala Dinas diangkat dan diberhentikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.) Fungsi dan Tugas

a) Fungsi

Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta mempunyai fungsi melaksanakan kewenangan daerah di bidang pendidikan.

b) Tugas:

- (1) Merumuskan & merencanakan kebijakan di bidang pendidikan;
- (2) Melaksanakan pembinaan kependidikan;
- (3) Melaksanakan pengendalian dan pengawasan mutu penyelenggaraan pendidikan;
- (4) Melaksanakan ketatausahaan Dinas.

2.) Visi dan Misi

a) Visi

Pendidikan berkualitas, berwawasan global dengan dukungan sumber daya manusia yang profesional.

b) Misi:

- (1) Mewujudkan pendidikan berkualitas yang berakar budaya adiluhung;
- (2) Mewujudkan pendidikan berwawasan global dan berbasis teknologi informasi;
- (3) Mewujudkan pendidik dan tenaga kependidikan yang memiliki kompetensi dan kualifikasi yang sesuai.

3.) Struktur Organisasi

Struktur organisasi Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

a) Kepala Dinas

b) Sekretariat, terdiri dari:

- (1) Sub bagian umum
- (2) Sub bagian kepegawaian
- (3) Sub bagian keuangan

c) Bidang Pendidikan Dasar, terdiri dari:

- (1) Seksi kurikulum dan sistem pengajaran
- (2) Seksi manajemen sekolah
- (3) Seksi pengembangan pendidik

d) Bidang Pendidikan Menengah, terdiri dari:

- (1) Seksi kurikulum dan sistem pengajaran

- (2) Seksi manajemen sekolah
- (3) Seksi pengembangan pendidik
- e) Bidang Pendidikan Non Formal, terdiri dari:
 - (1) Seksi pendidikan anak usia dini
 - (2) Seksi pendidikan masyarakat
- f) Bidang pengembangan kependidikan, terdiri dari:
 - (1) Seksi pengembangan pendidikan
 - (2) Seksi pengembangan tenaga kependidikan
 - (3) Seksi pengembangan sarana dan prasarana pendidikan
- g) Unit pelaksana teknis
- h) Kelompok jabatan fungsional

2. Deskripsi Hasil Wawancara dan Dokumentasi

Guna memperoleh gambaran data tentang implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta, peneliti melakukan wawancara dengan beberapa narasumber, diantaranya:

a. Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta:

- 1) Kepala Dinas Pendidikan: Drs. Edy Heri Susana, M.Pd.
- 2) Kepala Subbag Kepegawaian: Dedi Budiono, MPd

b. Guru SMP Negeri 15 Yogyakarta.

- 1) Sarindi, S.Pd (Guru Mata Pelajaran PKn)
- 2) Mulyana, S.Pd (Guru Mata Pelajaran Matematika)

c. Bidang Peningkatan SDM Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta: Agus Hartana, SS

Wawancara pertama di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dilaksanakan pada Hari Selasa, 19 Juni 2012, pukul 09.00-11.30 WIB. Wawancara kedua dilaksanakan pada Hari Kamis, 21 Juni 2012 dengan narasumber dua orang Guru SMP Negeri 15 Yogyakarta. Peneliti menentukan narasumber dari guru karena setiap guru yang memenuhi kriteria sebagai kepala sekolah memiliki kesempatan menjadi kepala sekolah dan juga untuk mengetahui respon guru terhadap Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah. Wawancara ketiga dilaksanakan Hari Rabu tanggal 27 Juni 2012 dengan narasumber dari Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta.

Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber, maka peneliti dapat mendeskripsikan hasil penelitian mengenai implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta yang meliputi :

a. Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 Tentang Batas Masa Jabatan Kepala Sekolah di Kota Yogyakarta.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 28 tahun 2010 adalah aturan yang mengatur tentang penugasan guru sebagai kepala sekolah/madrasah. Dalam Permendiknas tersebut diatur tentang tata cara penyiapan, pengangkatan, masa tugas dan pemutasian kepala sekolah. Masa tugas dan masa berakhirnya tugas kepala sekolah diatur lebih rinci dan lebih jelas. Kepala sekolah diberi 1 kali masa tugas selama 4 tahun dan dapat

diperpanjang untuk 1 kali masa tugas apabila memiliki prestasi kerja minimal baik berdasarkan penilaian kinerja serta dapat ditugaskan kembali menjadi kepala sekolah di sekolah lain apabila memiliki prestasi yang istimewa.

Peneliti memberikan pertanyaan mengenai arti Permendiknas No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan untuk mengetahui pemahaman narasumber tentang Permendiknas tersebut. Drs. Edy Heri Susana, M.Pd selaku Kepala Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta mengatakan bahwa:

“Peraturan Menteri Pendidikan No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah yaitu cukup paham bahwasanya masa jabatan kepala sekolah itu 4 tahun kemudian diperpanjang satu kali dengan syarat prestasinya minimal baik dan masih dimungkinkan diperpanjang lagi dengan catatan mempunyai prestasi yang istimewa.” (wawancara 19 Juni 2012).

Dedi Budiono, M.Pd selaku Kepala Subbag Pendidikan Kota Yogyakarta mengatakan bahwa:

“Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 berisi tentang batas masa jabatan kepala sekolah. Masa jabatan kepala sekolah itu 4 tahun dan bisa diperpanjang satu kali. Jadi maksimal 8 tahun. Namun, masih dapat diperpanjang satu kali lagi masa jabatan dengan syarat memiliki prestasi yang istimewa.” (wawancara 19 Juni 2012).

Agus Hartana, SS selaku Bidang Peningkatan SDM Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta juga mengatakan hal yang sama yaitu:

“Peraturan Menteri Pendidikan No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah mengatur masa jabatan kepala sekolah yaitu 4 tahun. Selanjutnya dapat diperpanjang satu kali dengan syarat prestasinya atau kinerjanya **minimal baik. Kemudian** masih berkesempatan diperpanjang lagi satu kali dengan catatan mempunyai prestasi yang istimewa. Menurut saya, Kebijakan Menteri Pendidikan No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah merupakan salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan SDM, dalam hal ini adalah kepala sekolah, untuk meningkatkan kualitas pendidikan.” (wawancara 27 Juni 2012)

Kinerja merupakan prestasi kerja yang diperoleh seorang kepala sekolah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam mengelola sekolahnya yang dapat dilihat dalam lembar hasil penilaian kinerja kepala sekolah. Berikut ini merupakan kutipan hasil wawancara ketika peneliti memberikan pertanyaan mengenai penilaian kinerja dan kategori penilaian kinerja kepala sekolah:

Drs. Edy Heri Susana, M. Pd mengatakan bahwa :

“Kinerja dikatakan sebagai prestasi kerja, sedangkan penilaian adalah suatu proses pengumpulan, pengolahan, analisis dan interpretasi data sebagai bahan dalam rangka pengambilan keputusan. Jadi penilaian kinerja kepala sekolah berarti menilai prestasi kerja yang dicapai kepala sekolah dalam melaksanakan tugas pokok, fungsi, dan tanggung jawabnya dalam mengelola sekolahnya. Penilaian kinerja kepala sekolah dilaksanakan oleh tim khusus yang dibentuk walikota, pengawas sekolah, dan pejabat struktural Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, sedangkan pertimbangan penilaian dilakukan oleh tim khusus yang dibentuk walikota dan juga dari Dewan pendidikan. Untuk kriteria hasil penilaian itu sudah ada aturannya di dalam instrumen penilaian kepala sekolah. Jadi tidak sembarangan dikatakan baik ataupun istimewa. Kriteria itu didapatkan berdasarkan skor penilaian yang diperoleh kepala sekolah yang dapat dilihat dalam lembar penilaian. Semua aturan sudah ada di instrumen penilaian.”

Narasumber Dedi Budiono, M.Pd menjelaskan hal yang sama. Beliau mengatakan bahwa:

“penilaian kinerja kepala sekolah itu untuk mengetahui kinerja kepala sekolah. Penilaian itu berdasarkan indikator yang telah ditentukan dalam instrumen penilaian kinerja kepala sekolah. Jenis penilaian itu ada 2 (dua), yaitu penilaian tahunan dan penilaian 4 (empat) tahunan. Kalau penilaian tahunan itu dilakukan oleh pengawas sekolah. Kalau penilaian empat tahunan dilakukan oleh tim khusus yang dibentuk walikota. Hasil penilaian inilah yang menentukan masa jabatan dapat diperpanjang atau tidak. Penilaian kinerja kepala sekolah itu sudah ada indikator-indikatornya sendiri. Indikator-indikator tersebut bisa dilihat dalam instrumen penilaian kinerja kepala sekolah. Untuk menentukan apakah kinerja kepala sekolah itu amat baik, baik ataupun tidak baik, dihitung dari skor yang dia peroleh. Skor itu dihitung berdasarkan pencapaian yang dia peroleh sesuai indikator yang ditentukan dalam instrumen. Seorang kepala sekolah itu kan guru yang mendapat tugas tambahan sebagai kepala sekolah, jadi penilaian kinerjanya itu ditinjau dari dia sebagai guru dan dia sebagai kepala

sekolah. Nilai akhir itulah yang bisa dikatakan tidak baik, baik, dan istimewa.

Agus Hartana, SS juga memberikan penjelasan mengenai penilaian kinerja kepala sekolah. Beliau mengatakan bahwa:

“penilaian kinerja itu penilaian terhadap kinerja kepala sekolah yang meliputi beberapa indikator. Indikator itu mencakup tiga dimensi yakni: (a) komitmen terhadap tugas, (b) pelaksanaan tugas, dan (c) hasil kerja. kepala sekolah dikatakan memiliki prestasi istimewa jika di dalam hasil penilaian kinerja memenuhi kualifikasi istimewa. Kriteria itu mengacu pada indikator-indikator yang harus dipenuhi seorang kepala sekolah sesuai indikator penilaian kinerja kepala sekolah.

Peneliti juga memberikan pertanyaan yang sama kepada narasumber guru.

Narasumber guru Sarindi, S.Pd yang mengatakan bahwa:

“ Kebijakan Menteri Pendidikan No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah yaitu cukup paham bahwasanya masa jabatan kepala sekolah itu 4 tahun kemudian diperpanjang satu kali dengan syarat kinerjanya baik, masa jabatan masih dimungkinkan diperpanjang satu kali lagi dengan catatan mempunyai prestasi kinerja yang istimewa.” (wawancara 21 Juni 2012)

Selanjutnya narasumber guru Mulyana, S.Pd mengatakan bahwa:

“Kebijakan Menteri Pendidikan No 28 Tahun 2010 berisi tentang batasan masa jabatan kepala sekolah yaitu 4 tahun dan hanya bisa diperpanjang satu kali menjadi maksimal 8 tahun dengan syarat memiliki prestasi minimal baik.” (wawancara 21 Juni 2012)

Peneliti selanjutnya memberikan pertanyaan yang berbeda kepada narasumber guru untuk mengetahui syarat tertentu seorang guru untuk dapat diusulkan menjadi kepala sekolah. Jawaban narasumber Sarindi, S.Pd adalah sebagai berikut:

“Usia tentunya maksimal 54 tahun, mempunyai prestasi yang bagus kalau tidak mempunyai prestasi maka tidak bisa diusulkan menjadi kepala sekolah.” (wawancara 21 Juni 2012)

Narasumber Mulyana, S.Pd hanya menjawab dengan jawaban singkat:

“Prestasi yang bagus dan usia maksimal 54 tahun”. (wawancara 21 Juni 2012)

Kemudian peneliti memberikan pertanyaan lanjutan dan narasumber guru menjelaskan mengenai prestasi seorang guru yang dapat diangkat menjadi kepala sekolah. Berikut ini kutipan hasil wawancara yang menjelaskan hal tersebut. Jawaban narasumber Sarindi, S.Pd adalah sebagai berikut:

“Prestasinya minimal baik sebagai guru. Kalau syarat yang lain itu punya pengalaman mengajar 5 tahun, sehat jasamani rohani. Jika seorang guru diusulkan menjadi calon kepala sekolah, maka ia wajib mengikuti seleksi administratif dan seleksi akademik. Jika calon kepala sekolah itu dinyatakan lulus, maka ia diwajibkan mengikuti diklat. Jika dalam diklat itu calon kepala sekolah lulus maka akan mendapat sertifikat dan menunggu pengangkatan, namun jika tidak lolos maka ia tidak bisa diangkat menjadi kepala sekolah.” (wawancara 21 Juni 2012)

Narasumber Mulyana, S.Pd mengatakan bahwa:

“Syaratnya PNS golongan III c, dan nilai prestasi dia sebagai guru minimal baik. Ketika seorang guru diusulkan untuk menjadi calon kepala sekolah, maka guru tersebut harus mengikuti dua seleksi yaitu akademik dan administratif. Jika dia dinyatakan lulus maka calon kepala sekolah tersebut mengikuti diklat. Jika tidak lolos berarti dia tidak dapat diangkat menjadi kepala sekolah. Dalam diklat itu juga ada penilaian lagi, jika calon kepala sekolah itu lolos maka akan mendapatkan sertifikat. Setelah mendapatkan sertifikat calon kepala sekolah tersebut akan masuk daftar tunggu (penilaian akseptabilitas) dan menunggu waktu pengangkatan menjadi kepala sekolah. Jika pada saat diklat calon kepala sekolah itu tidak lolos maka dia tidak diterima menjadi kepala sekolah atau tidak lulus seleksi.” (wawancara 21 Juni 2012)

Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah membutuhkan proses dan waktu. Hal ini sesuai dengan jawaban dari narasumber Drs. Edy Heri Susana, M. Pd. Beliau mengatakan bahwa :

“Kota Yogyakarta belum sepenuhnya menjalankan Permendiknas No 28 tentang batas masa jabatan kepala sekolah tersebut. Hal ini disebabkan karena ada beberapa faktor yang memang belum bisa dilaksanakan.

Mungkin bisa dikatakan faktor proses dan waktu. Jadi sebenarnya dalam mengimplementasikan itu kan melibatkan banyak pihak dan dilakukan tahap demi tahap, sehingga memang butuh waktu untuk melaksanakan peraturan itu”. (wawancara 19 Juni 2012)

Dedi Budiono, M.Pd juga mengatakan hal yang sama, bahwa:

“Kota Yogyakarta belum sepenuhnya menjalankan Permendiknas No 28 tentang batas masa jabatan kepala sekolah tersebut. Hal ini disebabkan karena memang pelaksanaan kebijakan itu tidak mudah. Semua itu dilaksanakan secara bertahap. Jadi ya tidak langsung semua dilaksanakan seperti itu. Tahapan itu membutuhkan waktu karena dalam tahapan itu juga melibatkan banyak pihak dan proses.” (wawancara 19 Juni 2012)

Selanjutnya Agus Hartana, SS memberikan penjelasan bahwa:

“Permendiknas No 28 tentang batas masa jabatan kepala sekolah tersebut belum dilaksanakan di Yogyakarta”. (wawancara 27 Juni 2012)

Kebijakan yang telah dibuat oleh Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 dalam bidang pendidikan khususnya batas masa jabatan kepala sekolah juga mengakomodir aspirasi dari para guru. Pernyataan ini diungkapkan oleh narasumber guru. Narasumber Sarindi, S.Pd mengatakan :

“Saya rasa sudah mengakomodir ke seluruh guru akan tetapi para guru yang sudah menunggu untuk menjabat menjadi kepala sekolah itu belum terealisasi hingga sekarang ini, maka dari itu guru hanya bisa berdiam diri, hanya bisa menunggu kapan diusulkan/direkrut untuk menjadi kepala sekolah”. (wawancara 21 Juni 2012)

“Dalam kebijakan Menteri pendidikan nasional No 28 Tahun 2010 khususnya masa jabatan kepala sekolah sudah sesuai dengan situasi dan kondisi khususnya di Kota Yogyakarta karena dengan adanya kebijakan tersebut para guru yang lebih berkompeten memperoleh kesempatan untuk menjadi kepala sekolah”. (wawancara 21 Juni 2012)

Narasumber Mulyana, S.Pd menjelaskan hal yang sama. Beliau mengatakan bahwa

“Saya pikir sudah. Namun, belum terealisasi dengan baik. Sehingga guru hanya bisa menunggu kapan diusulkan untuk menjadi kepala sekolah”. (wawancara 21 Juni 2012)

“Menurut saya kebijakan yang dibuat oleh Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 dalam bidang pendidikan khususnya batas masa jabatan kepala sekolah sudah sesuai dengan situasi dan kondisi di Kota Yogyakarta”. (wawancara 21 Juni 2012)

Peneliti selanjutnya memberikan pertanyaan lanjutan mengenai sikap diam para narasumber guru tersebut. Narasumber Sarindi, S.Pd mengatakan bahwa:

“Pelaksanaan peraturan itu kan sudah ada pejabat/pihak-pihak yang berwenang dalam melaksanakannya.”

Narasumber Mulyana, S.Pd menjelaskan hal yang sama. Beliau mengatakan bahwa:

“Berpikir positif saja, mungkin memang pihak-pihak yang diberi wewenang melaksanakan peraturan ini masih dalam proses persiapan pelaksanaan. Semua kan sudah ada aturannya dan sudah ada pejabat/pihak-pihak yang berwenang untuk mengaturnya. Semoga segera terlaksana.”

Namun pada kenyataannya kebijakan Menteri Pendidikan No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah belum dilaksanakan di Kota Yogyakarta, Drs. Edy Heri Susana, M.Pd menyatakan bahwa:

“Peraturan Menteri Pendidikan nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah untuk SD di Kota Yogyakarta memang belum terlaksana dan yang SMP, SMA, dan SMK di Kota Yogyakarta baru akan dilaksanakan.” (wawancara 19 Juni 2012)

Dedi Budiono, M.Pd. juga mengatakan bahwa peraturan Menteri Pendidikan nasional No 28 Tahun 2010 di Kota Yogyakarta belum dilaksanakan dikarenakan peraturan itu baru diterbitkan. Beliau mengatakan bahwa:

“Dalam pelaksanaan Peraturan Menteri Pendidikan nasional No28 Tahun 2010 baru saja di putuskan, maka peraturan tersebut belum dilaksanakan”. (wawancara 19 Juni 2012)

Peraturan tersebut berlaku sejak tanggal ditetapkan dan paling lambat dua tahun setelah ditetapkan. Hal ini sesuai jawaban Agus Hartana, SS yang memberikan penjelasan bahwa:

“sebenarnya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 berlaku sejak tanggal ditetapkan yaitu 27 Oktober 2010, namun dalam peraturan itu tertulis batas waktu maksimal pelaksanaan adalah tahun 2013. Kalau di Kota Yogyakarta sendiri memang belum terlaksana, ya masih dalam proses akan dilaksanakan.” (wawancara 27 Juni 2012)

Selanjutnya peneliti menanyakan mengenai masa jabatan kepala sekolah yang ada di Yogyakarta saat ini. Ternyata masih ada kepala sekolah yang menjabat sebagai kepala sekolah melebihi batas ketentuan. Hal ini sesuai pernyataan yang diungkapkan oleh Drs. Edy Heri Susana, M.Pd:

“Dalam prosedur acuan dari Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 kepala sekolah maksimal dua kali masa jabatan yaitu delapan tahun akan tetapi masih banyak yang melebihi batasan dari peraturan tersebut. Untuk merujuk ke Peraturan Menteri sebelumnya masih banyak kepala sekolah yang masa jabatannya melebihi dari ketentuannya. Untuk di SMA Negeri yang masa jabatannya melebihi delapan tahun saat ini tidak ada. Untuk SMK Negeri ada dua kepala sekolah yang melebihi dari delapan tahun. Kalau mengacu pada Permendiknas No 28 tahun 2010, masa jabatan kepala sekolah dihitung sejak pengangkatan menjadi kepala sekolah. Jadi misalkan ada kepala sekolah yang mulai menjabat sebagai kepala sekolah/dilantik menjadi kepala sekolah di Sekolah “A” pada tahun 2000, dan kemudian pada tahun 2008 dia di rotasi ke Sekolah “B”, selanjutnya dia di rotasi lagi ke Sekolah “C” pada tahun 2012, selanjutnya di rotasi lagi ke sekolah “D” pada tahun 2014, maka masa jabatan dia tetap dihitung sejak pengangkatan/pelantikan yaitu tahun 2000 tadi. Itu berarti dia sudah menjabat sebagai kepala sekolah selama 14 tahun dan itu berarti sudah melampaui batas masa jabatan”. (wawancara 19 Juni 2012)

Dedi Budiono, M.Pd juga menyebutkan ada kepala sekolah yang melebihi batas masa tugas yaitu:

“Ada beberapa kepala sekolah yang melebihi ketentuannya yaitu yang dari SMP itu sendiri 2 sekolah yang melebihi ketentuan masa jabatan kepala sekolah”. (wawancara 19 Juni 2012)

Selanjutnya peneliti memberikan pertanyaan kepada narasumber untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan jabatan kepala sekolah melebihi batas peraturan. Menurut Drs. Edy Heri Susana, M.Pd, penyebabnya adalah:

“Karena untuk memberhentikan maupun pengangkatan kepala sekolah itu tidak gampang, itu harus memenuhi kriteria yang telah ditentukan, misalnya dari sekolah yang statusnya sudah standar Internasional, yang menjadi kepala sekolah harus istimewa dan memenuhi *toefl* yang telah ditentukan. Maka dari itu kalau belum ada penggantinya maka kepala sekolah itu belum bisa untuk digantikan yang lainnya”. (wawancara 19 Juni 2012)

Dedi Budiono, M.Pd juga menjelaskan alasan mengenai jabatan kepala sekolah yang melebihi batas peraturan. Menurutny, hal itu terjadi karena:

“penggantinya yang sesuai belum ada. Persyaratan untuk menjadi kepala sekolah itu banyak, ada kualifikasi tertentu untuk menjadi kepala sekolah. Sehingga jika belum ada pengganti, maka kepala sekolah tersebut tetap menjabat lagi”. (wawancara 19 Juni 2012)

Kemudian peneliti memberikan pertanyaan kepada narasumber mengenai kendala yang ada dalam penerapan kebijakan ini. Drs. Edy Heri Susana, M.Pd mengatakan bahwa:

“Sebenarnya tidak ada kendala akan tetapi proses dalam penerapan kebijakan tersebut itu harus memenuhi beberapa tahap didalam penyeleksian dan itu membutuhkan waktu yang lama. Jadi untuk menjadi kepala sekolah itu tidak gampang. Saya menganggap bahwa belum terlaksananya peraturan ini bukan karena adanya kendala. Namun saya lebih menganggap bahwa belum terlaksananya itu karena memang butuh waktu dan proses”. (wawancara 19 Juni 2012)

Dedi Budiono, M.Pd dengan jawaban singkat mengatakan bahwa:

“Tidak ada kendala suatu apapun. ya menurut saya hanya butuh proses dan waktu, dan menurut saya proses dan waktu itu bukanlah kendala. Hanya saja dilakukan tahap demi tahap. Jadi belum terlaksananya itu bukan karena kendala, namun memang butuh waktu untuk melaksanakan peraturan itu. Misalnya pemberhentian dan pengangkatan kepala sekolah. Itu juga kan butuh tahapan dan butuh waktu” (wawancara 19 Juni 2012)

Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta, dan para guru di Kota Yogyakarta berharap dengan adanya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah dapat mengatasi permasalahan mengenai kepala sekolah yang melebihi batas masa jabatan. Pernyataan ini sesuai dengan jawaban yang diberikan oleh narasumber dalam penelitian. Drs. Edy Heri Susana, M.Pd berharap bahwa:

“Kepala sekolah yang terlalu lama itu agar bisa tergantikan oleh yang lainnya, dan guru agar termotivasi untuk bisa menjabat sebagai kepala sekolah.” (wawancara 19 Juni 2012)

Dedi Budiono, M.Pd juga berharap bahwa:

“Kepala sekolah yang menjabat melebihi batasan masa tugas digantikan oleh yang lain.” (wawancara 19 Juni 2012)

Narasumber Agus Hartana, SS berharap bahwa:

“Kepala sekolah yang terlalu lama itu tergantikan oleh yang lainnya. Kepala sekolah juga seharusnya menyadari bahwa jabatan sebagai kepala sekolah adalah suatu tugas yang harus dilaksanakan dengan tanggung jawab, bukan untuk kepentingan pribadinya, tetapi untuk kepentingan pendidikan. Di dalam suatu sekolah, kepala sekolah mempunyai tugas yang paling berat dalam mengelola sekolahnya, sehingga ia harus profesional menjalankan tugas-tugasnya sesuai dengan peraturan yang berlaku”. (wawancara 27 Juni 2012)

Para narasumber guru memberikan saran agar calon kepala sekolah diperbanyak sehingga Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah terlaksana. Narasumber Sarindi S.Pd menyatakan bahwa:

“Seandainya kalau peraturan ini mau dilaksanakan maka untuk calon kepala sekolah harus diperbanyak, di Kota Yogyakarta ini sebagian besar sudah lama menjabat menjadi kepala sekolah”. (wawancara 21 Juni 2012)

Pernyataan hampir sama diungkapkan Mulyana, S.Pd. Menurutnya:

“Di Kota Yogyakarta sebagian besar kepala sekolah sudah menjabat dalam waktu yang lama. Agar kebijakan itu dapat terlaksana dengan baik, harusnya calon kepala sekolah diperbanyak agar bisa menggantikan kepala sekolah yang sudah lama menjabat tadi, sehingga kesempatan guru untuk menjadi kepala sekolah juga lebih bagus”. (Guru 2; wawancara 21 Juni 2012)

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah mempunyai dampak positif. Drs. Edy Heri Susana, M.Pd mengatakan bahwa

“Tentunya dampak positifnya yaitu untuk para guru bisa termotivasi untuk menjadi kepala sekolah dan kepala sekolah yang lama tergantikan oleh yang baru.” (wawancara 19 Juni 2012)

Pernyataan yang hampir sama dikatakan oleh Budiono, M.Pd:

“Dampak positifnya banyak guru yang senang dan termotivasi untuk menjadi kepala sekolah karena peluangnya lebih besar.” (wawancara 19 Juni 2012)

Narasumber dari Dewan Pendidikan juga mengatakan mengenai dampak positif adanya Permendiknas No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah. Beliau mengatakan bahwa:

“Dampak positifnya para guru bisa termotivasi untuk menjadi kepala sekolah.” (wawancara 27 Juni 2012)

Selain itu, jawaban serupa juga dikatakan oleh narasumber Sarindi, S.Pd yang mengatakan bahwa:

“Dampak positifnya adalah memberi motivasi para guru yang lebih muda dan tentunya yang berkompetens.” (wawancara 21 Juni 2012)

Mulyana, S.pd mengatakan bahwa:

“Dampak positifnya bagi guru-guru yang muda dan berprestasi akan termotivasi untuk menjadi kepala sekolah.” (wawancara 21 Juni 2012)

b. Upaya untuk Mengatasi Permasalahan dalam Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 yang Terkait dengan Perotasian Kepala Sekolah dan Batas Masa Jabatan Kepala Sekolah di Kota Yogyakarta.

Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta sudah melakukan pengawasan langsung terhadap pelaksanaan kebijakan Peraturan Menteri pendidikan Nasional No 28 tahun 2010. Hal ini sesuai dengan jawaban yang dikatakan oleh Drs. Edy Heri Susana, M.Pd saat peneliti mengajukan pertanyaan mengenai peran Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dalam Permendiknas No 28 tahun 2010. Beliau mengatakan bahwa:

”Tentu saja Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta di sini sebagai kepala Dinas juga ikut andil dalam pelaksanaan tersebut akan tetapi kepala Dinas tidak sewenang-wenang dalam pelaksanaan pemberhentian maupun pengangkatan kepala sekolah. Prosedurnya yaitu usulan dari Dinas Pendidikan ke Walikota dan kemudian dari walikota diserahkan ke Baperjakat. Pembahasan di tataran Pemerintah Kota diketuai oleh Sekretaris daerah. Pada pembahasan itu ada unsur asisten pemerintahan, perekonomian pembangunan, dan BKD. Kepala Dinas sebagai anggota tidak tetap. Pemerintah Kota Yogyakarta memiliki mekanisme standar yang harus dipatuhi. Kepala Dinas tidak bisa sewenang-wenang memberhentikan kepala sekolah.” (wawancara 19 Juni 2012)

Sejalan dengan jawaban itu, Dedi Budiono, M.Pd selaku Kepala Subbag Pendidikan Kota Yogyakarta mengatakan bahwa:

“Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta ikut andil dalam pelaksanaan peraturan itu. Pemerintah Kota Yogyakarta punya mekanisme standar yang harus dipatuhi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Mekanismenya yaitu Dinas Pendidikan mengusulkan calon kepala sekolah ke Walikota, kemudian dari Walikota diserahkan ke Baperjakat. Selanjutnya dilakukan pembahasan di tataran Pemerintah Kota yang diketuai oleh Sekretaris daerah. Kepala Dinas hanya sebagai anggota tidak tetap. Jadi, Walikota tidak sewenang-wenang dalam pengangkatan kepala sekolah dan Kepala Dinas juga tidak bisa sewenang-wenang memberhentikan kepala sekolah”. (wawancara 19 Juni 2012)

Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta juga berperan dalam pelaksanaan kebijakan Peraturan Menteri pendidikan Nasional No 28 tahun 2010. Hal ini seperti diungkapkan oleh narasumber Agus Hartana, SS mengatakan bahwa:

“Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta bekerja sama dengan Dinas Pendidikan Yogyakarta dalam melaksanakan kebijakan pendidikan. Dewan pendidikan sebagai pengontrol dan pendukung akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan. Misalnya Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta ikut memberikan pertimbangan terhadap penilaian kinerja kepala sekolah yang dilakukan oleh tim penilaian.” (wawancara 27 Juni 2012)

Peneliti selanjutnya memberikan pertanyaan mengenai upaya yang dilakukan berkaitan dengan Permendiknas No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah. Drs. Edy Heri Susana, M.Pd menjelaskan sebagai berikut:

Kita melakukan sosialisasi Permendiknas No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah, melakukan pendataan kepala sekolah yang masa jabatannya sudah lebih dari 8 tahun, dan mengajukan calon kepala sekolah. (wawancara 27 Juni 2012)

Hampir serupa dengan jawaban tersebut Dedi Budiono, M.Pd mengatakan bahwa:

Upaya yang dilakukan yaitu sosialisasi Permendiknas ini, pendataan kepala sekolah, dan perekrutan calon kepala sekolah (wawancara 27 Juni 2012)

Kemudian peneliti melanjutkan wawancara untuk mengetahui cara kerja seleksi akademik untuk program calon kepala sekolah. Drs. Edy Heri Susana, M.Pd menjelaskan secara rinci jawaban atas pertanyaan tersebut. Menurut Beliau, caranya adalah sebagai berikut:

“Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/Kota, atau penyelenggara sekolah/madrasah wajib melaksanakan program penyiapan calon kepala sekolah/ madrasah. Untuk mendapatkan format

sistem penyiapan kepala sekolah yang terbaik, Kemendiknas melalui LPPKS (Lembaga Pengembangan dan Pemberdayaan Kepala Sekolah) melakukan Piloting Program Penyiapan Kepala Sekolah di sejumlah kabupaten/Kota di Indonesia. Piloting Program Penyiapan Kepala Sekolah pada tahun 2011 dilaksanakan oleh LPPKS di 20 (dua puluh) kab/Kota di Indonesia yang bersedia melakukan kerjasama dengan sistem *sharing budget* yang telah disepakati bersama. Piloting (Percontohan) dilaksanakan dalam 2 gelombang. Gelombang pertama diikuti oleh 5 (lima) kab/Kota, dan gelombang kedua diikuti oleh 15 (lima belas) kab/Kota. Seleksi Akademik terdiri dari Rekomendasi Kepala Sekolah/Madrasah dan Pengawas Sekolah/Madrasah, Penilaian Kinerja, Penilaian Potensi Kepemimpinan (PPK) dan penulisan Makalah Kepemimpinan (MK). Penilaian Potensi Kepemimpinan (PPK) atau *Leadership Potential Assessment (LPA)* adalah penilaian kesiapan kepemimpinan sekolah terhadap calon kepala sekolah/ madrasah. PPK mencakup sejumlah bahan dalam bentuk data, informasi dan permasalahan yang terjadi di sekolah/madrasah. Calon kepala sekolah/madrasah diminta untuk merespon bahan-bahan tersebut dengan merujuk pada standar (rubrik) yang disepakati. Respon para calon kepala sekolah/madrasah terdiri dari respon terhadap situasi, kreativitas dan pemecahan masalah, serta pengambilan keputusan berbasis bukti. Calon kepala sekolah dengan nilai minimal memuaskan memiliki peluang untuk lolos dari seleksi akademik. Makalah Kepemimpinan ditulis oleh calon kepala sekolah/ madrasah pada saat melaksanakan seleksi akademik. Hal ini dilakukan dengan harapan dapat memberikan gambaran tingkat pemahaman calon kepala sekolah/madrasah terhadap kepemimpinan sekolah dan visi. Makalah Kepemimpinan dengan nilai minimal memuaskan memiliki peluang untuk lolos dari seleksi akademik". (wawancara 19 Juni 2012)

Dedi Budiono, M.Pd mengatakan bahwa:

"Seleksi akademik dilakukan melalui penilaian potensi kepemimpinan dan penguasaan awal terhadap kompetensi kepala sekolah/madrasah sesuai peraturan perundang-undangan". (wawancara 19 Juni 2012)

Agus Hartana, SS mengatakan bahwa :

"Meliputi rekrutmen serta diklat calon kepala sekolah, rekrutmen meliputi seleksi administratif dan akademik. Seleksi akademik meliputi penilaian potensi kepemimpinan (PPK) dan penguasaan awal kompetensi kepala sekolah/madrasah." (wawancara 27 Juni 2012)

Cara kerja birokrasi dalam penyeleksian kepala sekolah dilakukan oleh

beberapa tim. Drs. Edy Heri Susana, M.Pd menjelaskan sebagai berikut:

“Tentunya saya sendiri selaku kepala Dinas akan tetapi dalam kerjanya dilakukan oleh beberapa tim untuk penyeleksian calon kepala sekolah yaitu:

- (1) Kepala Dinas membuat panitia seleksi administrasi
- (2) Melakukan rekap kelengkapan seluruh peserta
- (3) Melakukan penilaian kesesuaian
- (4) Membuat Berita Acara Hasil Penilaian
- (5) Kepala Dinas Menerima Hasil Seleksi Adm
- (6) Kepala Dinas mengumumkan Hasil Seleksi Adm
- (7) Kepala Dinas Menyampaikan hasil seleksi kepada calon peserta
- (8) Guru menerima hasil seleksi adm”. (wawancara 19 Juni 2012)

Mengenai cara kerja birokrasi, Dedi Budiono, M.Pd memberikan penjelasan yang lebih terperinci yaitu:

“Penyiapan calon kepala sekolah meliputi rekrutmen serta pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah/madrasah. Kerja birokrasinya seperti ini: Kepala Dinas propinsi/kabupaten/Kota dan kantor wilayah kementerian agama/kantor kementerian agama kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya menyiapkan calon kepala sekolah/madrasah berdasarkan proyeksi kebutuhan 2 (dua) tahun yang akan datang. Calon kepala sekolah direkrut dari guru yang telah memenuhi persyaratan umum dan direkrut melalui pengusulan oleh kepala sekolah dan/atau pengawas yang bersangkutan. Selanjutnya dilakukan seleksi administratif dan akademik. Seleksi administratif dilakukan melalui penilaian kelengkapan dokumen yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang sebagai bukti bahwa calon kepala sekolah bersangkutan telah memenuhi persyaratan umum sebagaimana dimaksudkan pada Pasal 2 ayat (2). Seleksi akademik dilakukan melalui penilaian potensi kepemimpinan dan penguasaan awal terhadap kompetensi kepala sekolah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Guru yang telah lulus seleksi calon kepala sekolah harus mengikuti program pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah di lembaga terakreditasi. Akreditasi terhadap lembaga penyelenggara program penyiapan calon kepala sekolah dilaksanakan oleh lembaga yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Menteri. Pendidikan dan pelatihan calon kepala sekolah dikoordinasikan dan difasilitasi oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya dan diakhiri dengan penilaian untuk mengetahui pencapaian kompetensi calon kepala sekolah. Calon kepala sekolah yang dinyatakan lulus penilaian diberi sertifikat kepala sekolah oleh lembaga penyelenggara dan dicatat dalam *database* nasional dan diberi nomor unik oleh Menteri atau lembaga yang ditunjuk”. (wawancara 19 Juni 2012)

Agus Hartana, SS mengatakan bahwa :

“Dilakukan oleh Dinas dengan langkah-langkah: Kepala Dinas membuat panitia seleksi administrasi dan melakukan rekap kelengkapan seluruh peserta serta melakukan penilaian kesesuaian. Selanjutnya membuat Berita Acara Hasil Penilaian. Kepala Dinas Menerima Hasil Seleksi Adm dan Dinas mengumumkan Hasil Seleksi Adm kepada calon peserta, sedangkan guru menerima hasil seleksi administrasi”.

Pemilik wewenang dan kekuasaan dalam pelaksanaan Permendiknas No 28 tahun 2010 dipegang oleh pejabat yang berbeda. Kekuasaan Kota Yogyakarta berada di tangan Walikota Yogyakarta, sedangkan pemilik wewenang pelaksanaan Permendiknas No 28 tahun 2010 adalah Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang dikemukakan oleh Drs. Edy Heri Susana, M.Pd:

“Tentunya yang diberi wewenang adalah kepala Dinas dan yang lebih berkuasa tentunya wali Kota Yogyakarta. Kedua pihak saling bekerjasama dalam menjalankan Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah”. (wawancara 19 Juni 2012)

Jawaban yang serupa juga disampaikan oleh Dedi Budiono, M.Pd. Beliau mengatakan bahwa:

“Secara formal yang diberi wewenang ya Kepala Dinas, dan wali Kota yang lebih berkuasa”. (wawancara 19 Juni 2012)

Agus Hartana, SS juga menjelaskan bahwa:

“Pemegang kekuasaan adalah kepala pemerintahan Kota Yogyakarta yaitu di tangan walikota, namun dalam bidang pendidikan, pelaksanaan kebijakan ada di tangan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, sehingga perlu koordinasi yang baik agar Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah dapat terlaksana dengan baik. Kerjasama yang baik antara walikota Yogyakarta, Dinas pendidikan Yogyakarta, Dewan Pendidikan Yogyakarta, kepala sekolah, dan para guru serta kesadaran melaksanakan peraturan akan sangat dibutuhkan dalam menjalankan peraturan ini”

Kemudian peneliti melanjutkan wawancara untuk mengetahui saran guru terhadap belum terlaksananya Permendiknas No 28 tahun 2010 di Kota Yogyakarta. Narasumber Sarindi, S.Pd mengatakan bahwa:

“Dalam kebijakan tersebut memang belum dilaksanakan di Kota Yogyakarta, Yogyakarta adalah kota pendidikan maka harus memberi contoh yang lain dan itu harus dilaksanakan yaitu melewati walikota tentunya. Kalau walikota bilang iya maka harus dilaksanakan”. (wawancara 21 Juni 2012)

Mulyana, S.Pd mengatakan bahwa:

“Yogyakarta terkenal dengan kota pelajar, seharusnya bisa memberikan contoh yang baik dengan melaksanakan kebijakan itu dengan baik. Caranya yaitu melalui wali Kota. Jika beliau berkata dilaksanakan, maka harus dilaksanakan”. (wawancara 21 Juni 2012)

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 juga mengatur mengenai syarat-syarat untuk menjadi kepala sekolah. Guru di Kota Yogyakarta harus melakukan beberapa upaya untuk menghadapi persaingan dalam perekrutan kepala sekolah. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang diungkapkan oleh narasumber guru Sarindi, S.Pd. Beliau mengatakan bahwa:

“Upaya Guru Mata pelajaran untuk menjadi kepala sekolah yaitu harus mengikuti diklat calon kepala sekolah. Dalam persaingan di bidang pendidikan khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah untuk sekarang ini berbeda dengan jaman dulu yaitu lebih transparan jadi calon kepala sekolah berlomba-lomba untuk lebih transparan dalam membuat laporan baik formal maupun informal. Dalam anggaran harus benar-benar diralisasikan dengan baik.” (wawancara 21 Juni 2012)

Narasumber guru Mulyana, S.Pd juga mengatakan bahwa:

“Upaya Guru Mata pelajaran untuk menjadi kepala sekolah yaitu harus berprestasi dan mengikuti diklat calon kepala sekolah. Untuk bisa menjadi kepala sekolah, calon kepala sekolah harus lebih transparan dalam melaksanakan kewajibannya dan dalam membuat laporannya”. (wawancara 21 Juni 2012)

Selanjutnya peneliti memberikan pertanyaan mengenai rotasi kepala sekolah di Yogyakarta. Drs. Edy Heri Susana, M.Pd menjelaskan mengenai rotasi kepala sekolah yang ada di Kota Yogyakarta. Beliau mengatakan bahwa:

“ada yang memang terpaksa dirotasi contohnya sekolah RSBI ada yang butuh kepala sekolah yang memang ada yang menggantikannya dan itu mengambil dari kepala sekolah lainnya”. (wawancara 19 Juni 2012)

Dedi Budiono, M.Pd mengatakan bahwa:

“Memang sebagian ada dan rotasi terjadi karena kepala sekolah yang memang harus pindah”. (wawancara 19 Juni 2012)

Agus Hartana, SS mengatakan bahwa:

“rotasi itu dilakukan karena memang kebutuhan dari sekolah. Hal itu juga disesuaikan dengan prestasi kepala sekolah, tidak sekedar rotasi saja”. (wawancara 27 Juni 2012)

Selanjutnya peneliti memberikan pertanyaan kepada Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta mengenai bagaimana pandangan Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta dan bagaimana seharusnya pengimplementasian Permendiknas tersebut. Agus Hartana, SS mengatakan bahwa:

“Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta sangat mendukung dan setuju dengan adanya Permendiknas No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah tersebut. Permendiknas ini bagus untuk mengatasi permasalahan mengenai jabatan kepala sekolah yang melampaui aturan dan secara tidak langsung juga akan meningkatkan kinerja kepala sekolah. Menurut pandangan kami Permendiknas itu sangat bagus ya. Hanya sayangnya belum diimplementasikan dengan efektif. Selanjutnya mengenai bagaimana seharusnya diimplementasikan, menurut saya sebaiknya segera diimplementasikan di Kota Yogyakarta ini. Memang dalam pengimplementasian suatu kebijakan itu kan butuh tahapan dan butuh sumberdaya pelaksana kegiatan-kegiatan, jadi ya caranya ya harus ada koordinasi dan komunikasi yang baik antarpihak yang berwenang dalam melaksanakan kebijakan ini. Selain itu harus ada ketegasan sikap kepada kepala sekolah yang sudah melebihi masa jabatan dan lebih memberdayakan guru yang berprestasi untuk diberikan kesempatan menjadi kepala sekolah. Jadi aturan mengenai pemberhentian dan

pengangkatan kepala sekolah itu harus benar-benar dilaksanakan dengan baik.”

Sebelum mengakhiri wawancara, peneliti memberikan pertanyaan terkait dengan kapan Permendiknas No 28 Tahun 2010 akan dilaksanakan dengan efektif. Drs. Edy Heri Susana, M.Pd menjelaskan bahwa:

“Mengacu pada peraturan sebenarnya memang batasan akhir pelaksanaan tahun 2013. Ya kami berusaha sebaik-baiknya dan sesegera mungkin agar peraturan ini secepatnya bisa terlaksana. Ya kami usahakan tahun 2013 sudah bisa terlaksana. Persiapan yang sudah kami lakukan adalah dengan mengajukan nama-nama calon kepala sekolah.”

Dedi Budiono, M.Pd mengatakan bahwa:

“Saya berharap segera bisa dilaksanakan dan kalau bisa tidak melebihi batasan peraturan yang sudah ditentukan. Jadi tahun 2013 ini sudah bisa dilaksanakan dengan efektif. Pengajuan nama-nama calon kepala sekolah yang sudah kami lakukan kan juga merupakan salah satu usaha sebagai persiapan untuk melaksanakan Permendiknas ini dengan efektif.”

B. Pembahasan

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Undang Undang SISDIKNAS) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 (Depdiknas, 2003:), membawa dampak perubahan yang cukup mendasar dalam dunia pendidikan yaitu munculnya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 162/U/2003 tentang Pedoman Penugasan Guru sebagai Kepala Sekolah (Biro Kepegawaian Depdiknas, 2003: 1), dan turunnya Permendiknas nomor 28 tahun 2010.

Seiring dengan tuntutan profesionalisme untuk menjadi Kepala Sekolah, keluarnya Permendiknas No 162/U/2003 yang diperbaharui dengan Permendiknas nomor 28 tahun 2010 antara lain syarat-syarat, cara seleksi dan pengangkatan serta mengatur masa jabatan (periodisasi) Kepala Sekolah

selama 4 tahun, merupakan salah satu strategi untuk meningkatkan kinerja Kepala Sekolah maupun calon Kepala Sekolah. Dengan adanya perubahan tersebut pemerintah mengharapkan adanya jalan pemecahan masalah yang ada dalam lembaga pendidikan.

Perubahan-perubahan tersebut diharapkan dapat memecahkan berbagai permasalahan pendidikan, baik masalah-masalah konvensional, maupun masalah-masalah yang muncul bersamaan dengan hadirnya ide-ide baru yang inovatif. Di samping itu melalui perubahan tersebut diharapkan terciptanya iklim yang kondusif bagi peningkatan kualitas pendidikan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (PSDM), untuk mempersiapkan bangsa Indonesia memasuki era globalisasi.

Perubahan tersebut, menuntut berbagai tugas yang harus dikerjakan oleh para tenaga kependidikan sesuai dengan peran dan fungsinya masing-masing di sekolah. Di sekolah terdapat tiga komponen yang paling berperan dan sangat menentukan kualitas pendidikan, yakni Kepala Sekolah, Guru dan Peserta didik. Dalam perspektif globalisasi, otonomi daerah, dan desentralisasi pendidikan, Kepala Sekolah merupakan figur sentral yang harus menjadi teladan bagi tenaga kependidikan lain di sekolah (guru). Oleh karena itu untuk menunjang keberhasilan program-program yang diharapkan seiring dengan perubahan-perubahan yang dilakukan, perlu dipersiapkan Kepala Sekolah yang profesional, yang mau dan mampu melakukan perencanaan, pelaksanaan, serta evaluasi terhadap berbagai kebijakan dan perubahan yang dilakukan secara

efektif dan efisien. Di lapangan masih banyak Kepala Sekolah yang belum siap mengikuti berbagai perubahan untuk menerapkan ide-ide baru di sekolahnya.

Melihat peraturan yang ada, kepala sekolah perlu dipilih dalam kurun waktu tertentu dan setelah itu dilakukan lagi evaluasi dan pemilihan yang baru, sedangkan Kepala Sekolah lama kembali menjadi guru. Dengan pengangkatan yang profesional diharapkan dapat memotivasi Kepala Sekolah maupun calon Kepala Sekolah dalam meningkatkan kinerjanya. Pergantian kepala sekolah sebenarnya merupakan hal yang lumrah. Namun kenyataannya adalah masih ada kepala sekolah yang menjabat sebagai kepala sekolah melebihi batas masa jabatan ataupun yang tidak mau diganti dari kedudukannya.

Setelah lahir Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, pengaturan tentang tenaga kependidikan dilaksanakan oleh Bupati dan Walikota. Masa jabatan Kepala Sekolah selama 4 tahun, sebenarnya diharapkan akan menumbuhkan iklim demokratis di sekolah, yang akan mendorong iklim yang kondusif bagi terciptanya seluruh potensi peserta didik. Dengan periodisasi ini sebenarnya memberi peluang kepada Kepala Sekolah bersikap secara profesional, sehingga apabila Kepala Sekolah berprestasi lebih akan mendapat kesempatan untuk menjadi Kepala Sekolah lagi. Selain itu, dengan periodisasi ini akan memberi kesempatan kepada guru yang kinerjanya bagus untuk mencalonkan diri menjadi kepala Sekolah.

Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No 162/U/2003 Tentang penugasan guru sebagai kepala sekolah yang menitik beratkan kepala sekolah bukan sebagai tenaga struktural tetapi sebagai tenaga fungsional.

Kemudian dengan adanya perkembangan pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Pendidikan No 28 tahun 2010. Keputusan dan peraturan Menteri Pendidikan tersebut semuanya bermuara untuk meningkatkan mutu pendidikan dalam rangka mewujudkan amanat pembukaan UUD 1945 yaitu Mencerdaskan kehidupan bangsa.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan. Keberhasilan suatu kebijakan sangat tergantung pada implementasi kebijakan. Perubahan-perubahan yang diharapkan dengan adanya Permendiknas Nomor 28 tahun 2010 khususnya yang mengatur mengenai batas masa jabatan kepala sekolah akan terlaksana jika kebijakan itu diimplementasikan dengan baik. Implementasi merupakan tahapan proses kebijakan yang diwujudkan dalam berbagai kegiatan yang dilaksanakan segera setelah sebuah kebijakan dikeluarkan. Mengacu pada pendapat Budi Winarno, bahwa implementasi kebijakan publik mencakup tindakan-tindakan oleh beberapa aktor khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Dalam hal ini, para birokrat pada bidang pendidikan sangat berperan dalam terlaksananya Permendiknas Nomor 28 tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah.

Sesuai dengan hasil wawancara, sampai sekarang di Kota Yogyakarta belum dilaksanakan Kebijakan Menteri Pendidikan Nomor 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah. Berikut ini merupakan penjelasan mengenai Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 Tentang Batas Masa Jabatan Kepala Sekolah di Kota Yogyakarta.

1. Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 Tentang Batas Masa Jabatan Kepala Sekolah di Kota Yogyakarta.

Mengacu pada teori implementasi menurut Edwards, implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh empat faktor yaitu komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, dan struktur birokrasi. Menurut Edwards, faktor tersebut berpengaruh terhadap implementasi kebijakan, bekerja sama secara simultan, dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus.

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran. Komunikasi merupakan sarana yang penting dalam mentransfer informasi mengenai Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah. Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah merupakan suatu kebijakan yang memiliki tujuan untuk mengatasi permasalahan mengenai kepala sekolah yang menjabat sebagai kepala sekolah melebihi batas masa jabatan. Permendiknas ini berisi 10 Bab dan 20 Pasal. Batas Masa Jabatan Kepala Sekolah diatur dalam Bab V Pasal 10. Isi Bab V Pasal 10 sebagai berikut:

- a. Kepala sekolah/madrasah diberi 1 (satu) kali masa tugas selama 4 (empat) tahun.
- b. Masa tugas kepala sekolah/madrasah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang untuk 1 (satu) kali masa tugas apabila memiliki prestasi kerja minimal baik berdasarkan penilaian kinerja.

- c. Guru yang melaksanakan tugas tambahan sebagai kepala sekolah/madrasah 2 (dua) kali masa tugas berturut-turut, dapat ditugaskan kembali menjadi kepala sekolah/madrasah di sekolah/madrasah lain yang memiliki nilai akreditasi lebih rendah dari sekolah/madrasah sebelumnya, apabila :
 - 1. telah melewati tenggang waktu sekurang-kurangnya 1 (satu) kali masa tugas; atau
 - 2. memiliki prestasi yang istimewa.
- d. Prestasi yang istimewa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b adalah memiliki nilai kinerja amat baik dan berprestasi di tingkat kabupaten/Kota/provinsi/nasional.
- e. Kepala sekolah/madrasah yang masa tugasnya berakhir, tetap melaksanakan tugas sebagai guru sesuai dengan jenjang jabatannya dan berkewajiban melaksanakan proses pembelajaran atau bimbingan dan konseling sesuai dengan ketentuan.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan kepada Kepala Dinas dan Kepala Sub Bagian Pendidikan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, mereka mengatakan sudah paham mengenai isi Permendiknas Nomor 28 tahun 2010. Bidang Peningkatan SDM Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta dan kedua guru yang menjadi informan dalam penelitian ini juga menyatakan hal yang sama. Mereka menyatakan bahwa Permendiknas Nomor 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah mengatur mengenai batas masa jabatan kepala sekolah yaitu 4 tahun dan masih bisa diperpanjang lagi satu kali masa jabatan dengan syarat memiliki prestasi kerja minimal baik. Setelah kepala sekolah memiliki masa jabatan dua kali sebagai kepala sekolah, maka masih memiliki kesempatan untuk menjabat sebagai kepala sekolah satu kali lagi dengan syarat memiliki prestasi yang istimewa.

Menurut mereka, prestasi yang baik dan prestasi yang istimewa bagi kepala sekolah dapat dilihat dari hasil penilaian kinerja kepala sekolah. Kinerja kepala sekolah merupakan prestasi yang diperoleh kepala sekolah dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai kepala sekolah. Penilaian kinerja

kepala sekolah dilaksanakan oleh tim khusus yang dibentuk oleh walikota, pengawas sekolah, dan pejabat struktural dalam bidang pendidikan. Penilaian kinerja mengacu pada instrumen lembar penilaian kinerja kepala sekolah yang terdiri dari beberapa indikator. Indikator tersebut mencakup tiga dimensi yaitu komitmen kepala sekolah terhadap tugas, pelaksanaan tugas sebagai kepala sekolah, dan hasil kerja. Skor dari masing-masing indikator dalam instrumen penilaian kinerja kepala sekolah dihitung dan kemudian hasilnya dapat menentukan apakah kepala sekolah tersebut memiliki kinerja yang baik ataukah kinerja yang istimewa. Masing-masing kategori sudah memiliki ketentuan tersendiri. Ketentuan tersebut sudah diatur dalam lembar instrumen penilaian kinerja kepala sekolah. Hal ini menunjukkan bahwa penyampaian informasi mengenai Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah sudah cukup baik dilaksanakan.

Sumber-sumber yang akan mendukung kebijakan yang efektif terdiri dari sejumlah staf yang mempunyai keterampilan yang memadai serta dengan jumlah yang cukup, kewenangan, informasi, dan fasilitas. Sumber yang kedua adalah informasi, para pelaksana kebijakan perlu mengetahui bagaimana melaksanakan kebijakan sesuai dengan petunjuk dari atasan. Wewenang juga merupakan sumber penting lainnya bagi implementasi kebijakan.

Berdasarkan hasil wawancara, sikap guru yang hanya diam menunggu pelaksanaan kebijakan ini menunjukkan kurang maksimalnya pelaksana kebijakan, dalam hal ini Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dalam menggunakan kewenangannya yaitu dalam memberikan petunjuk kepada para

guru, sehingga menyebabkan komunikasi yang tidak efektif.. Komunikasi antar pelaksana berkaitan dengan karakteristik masing-masing pihak pelaksana kebijakan tersebut. Selain itu, berdasarkan hasil wawancara guru juga belum begitu paham mengenai syarat untuk menjadi kepala sekolah. Hal ini menunjukkan bahwa sosialisasi mengenai pengangkatan kepala sekolah belum mencerminkan adanya komunikasi yang efektif. Komunikasi yang kurang efektif inilah yang menyebabkan implementasi Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah belum terlaksana dengan baik.

Kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana juga merupakan faktor ketiga yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Para pelaksana yang bersikap baik terhadap kebijakan akan mendukung pelaksanaan kebijakan. Berdasarkan hasil wawancara, Dinas dan Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta sangat mendukung berlakunya permendiknas ini. Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta sangat mendukung agar Permendiknas ini segera dilaksanakan dengan efektif. Namun kenyataan yang ada, berdasarkan data yang diperoleh peneliti dan data hasil wawancara menunjukkan bahwa masih banyak kepala sekolah yang menjabat sebagai kepala sekolah melampaui batas masa jabatan.

Implementasi Permendiknas Nomor 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah juga menggunakan beberapa sumber daya dan melewati beberapa tahap. Menurut hasil wawancara, sumber daya tersebut meliputi Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta di bawah kewenangan pemerintah daerah dalam hal ini di bawah kekuasaan Walikota Yogyakarta. Implementasi Permendiknas ini juga melewati beberapa tahapan. Tahapan itu terdiri dari

pemberhentian kepala sekolah yang sudah selesai masa tugas sesuai dengan peraturan dan pengangkatan kepala sekolah yang baru sesuai dengan langkah-langkah yang ditentukan.

Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta serta guru yang menjadi informan dalam penelitian ini sudah mengetahui mengenai Permendiknas Nomor 28 tahun 2010. Respon mereka terhadap kebijakan ini juga sangat baik. Menurut informan guru, Permendiknas Nomor 28 tahun 2010 dapat mengakomodir para guru yang memiliki prestasi untuk menjadi kepala sekolah. Dinas dan Dewan Pendidikan maupun guru juga menyatakan bahwa mereka berharap dan ingin segera melaksanakan kebijakan ini. Jika kebijakan ini terlaksana dengan baik, tidak akan ada lagi kepala sekolah yang menjabat sebagai kepala sekolah melebihi batas masa jabatan, sedangkan para guru akan termotivasi untuk menjadi kepala sekolah. Mereka juga berharap dengan adanya Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah dapat menggantikan kepala sekolah yang sudah melampaui batas masa jabatan. Hal ini menunjukkan bahwa baik Dinas Pendidikan maupun guru serta Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta sudah mengetahui informasi mengenai Permendiknas No 28 tahun 2010.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Implementasi Permendiknas Nomor 28 tahun 2010 juga melibatkan para birokrat di bidang pendidikan. Menurut hasil wawancara, Dinas Pendidikan memiliki peran yang besar dalam

implementasi kebijakan ini. Namun, kekuasaan dalam implementasi Permendiknas No 28 tahun 2010 tetap berada di bawah Walikota Yogyakarta.

Implementasi merupakan tahapan penting dalam proses kebijakan. Artinya, implementasi kebijakan menentukan keberhasilan suatu proses kebijakan, dimana tujuan dan dampak kebijakan dapat dihasilkan. Permendiknas nomor 28 tahun 2010 telah ditetapkan sejak tanggal 27 Oktober 2010. Dalam peraturan itu tertulis “Peraturan Menteri ini berlaku sejak tanggal ditetapkan”. Namun pada kenyataannya Permendiknas nomor 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah belum dilaksanakan di Kota Yogyakarta. Dinas dan Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta juga menyatakan bahwa butuh tahapan dan waktu yang cukup lama untuk mengimplementasikannya. Menurut mereka, pemberhentian dan pengangkatan kepala sekolah memiliki aturan tersendiri dan membutuhkan beberapa tahapan. Dalam tahapan itu melibatkan beberapa pihak/sumberdaya pelaksana sehingga membutuhkan waktu yang cukup lama. Kasubbag Pendidikan Dinas Pendidikan Nasional beralasan bahwa Permendiknas Nomor 28 tahun 2010 baru saja dikeluarkan, sehingga masih butuh waktu untuk melaksanakan, sedangkan menurut bagian peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta, sebenarnya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 berlaku sejak tanggal ditetapkan yaitu 27 Oktober 2010, namun dalam peraturan itu tertulis batas waktu maksimal pelaksanaan adalah tahun 2013. Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta berusaha agar Permendiknas No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah

dapat dilaksanakan tahun 2013. Persiapan yang dilaksanakan sebagai upaya untuk melaksanakan Permendiknas ini adalah dengan mengajukan nama-nama calon kepala sekolah.

Dinas Pendidikan, Dewan Pendidikan, serta para guru di Kota Yogyakarta berharap dengan adanya Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah, kepala sekolah yang menjabat terlalu lama dan melebihi masa tugasnya dapat digantikan oleh kepala sekolah yang baru. Para guru memberikan saran agar calon kepala sekolah diperbanyak agar Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah dapat dilaksanakan.

Selain itu, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah memiliki dampak positif. Menurut Dinas pendidikan Kota Yogyakarta, dampak positifnya bagi guru adalah dapat memotivasi para guru untuk menjadi kepala sekolah. Menurut narasumber guru, dampak positifnya adalah dapat memotivasi guru-guru yang masih muda dan berprestasi untuk menjadi kepala sekolah.

Mengacu pada teori Edwards, pengkajian implementasi kebijakan meliputi dua hal yaitu prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil dan hambatan-hambatan apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal. Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pendidikan, Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah belum direalisasikan di Kota Yogyakarta. Hal ini dapat dilihat dari data Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta yang menunjukkan bahwa kepala sekolah yang

masa jabatannya melebihi masa tugas pada jenjang pendidikan SMP sebanyak 4 orang, pada jenjang pendidikan SMA sebanyak 6 orang, dan SMK sebanyak 4 orang. Selain itu, kepala sekolah yang ada di Kota Yogyakarta mengalami rotasi berkali-kali. Namun, berdasarkan informasi dari hasil wawancara kepala Dinas pendidikan Kota Yogyakarta, ada 2 Kepala Sekolah SMP dan 2 Kepala Sekolah SMK yang menjabat sebagai kepala sekolah melebihi 8 tahun. Hal ini menunjukkan perhatian yang kurang dari Dinas pendidikan Kota Yogyakarta terhadap masalah batas masa jabatan kepala sekolah. Kurangnya perhatian juga merupakan hambatan dari implementasi kebijakan.

Menurut Dinas dan Dewan Pendidikan, hal ini disebabkan oleh beberapa faktor. Faktor yang menyebabkan ada beberapa kepala sekolah yang masa jabatannya melebihi batas masa jabatan adalah faktor pemberhentian dan pengangkatan kepala sekolah yang baru. Menurut mereka, ada beberapa kepala sekolah yang masih menjabat sebagai kepala sekolah meskipun sudah melebihi batas masa jabatan. Seperti yang diungkapkan oleh Kasubbag Pendidikan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, salah satu penyebabnya adalah karena belum adanya pengganti kepala sekolah yang tepat dan sesuai ketentuan. Pengangkatan maupun pemberhentian kepala sekolah harus memenuhi kriteria yang telah ditentukan dalam peraturan.

2. Upaya untuk Mengatasi Permasalahan dalam Implementasi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 yang Terkait dengan Perotasian Kepala Sekolah dan Batas Masa Jabatan Kepala Sekolah di Kota Yogyakarta.

Berdasarkan Peraturan perundangan yang berlaku, Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta mempunyai fungsi melaksanakan kewenangan daerah dibidang

pendidikan. Tugas Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta adalah merumuskan dan merencanakan kebijakan di bidang pendidikan, melaksanakan pembinaan kependidikan, melaksanakan pengendalian dan pengawasan mutu penyelenggaraan pendidikan, dan melaksanakan ketatausahaan Dinas.

Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Yogyakarta sudah melakukan pengawasan langsung terhadap pelaksanaan kebijakan Peraturan Menteri pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaan kebijakan ini, salah satunya yang terkait dengan masa jabatan kepala sekolah dan perotasian kepala sekolah. Pengangkatan dan pemberhentian kepala sekolah dilaksanakan berdasarkan mekanisme standar yang ada di Kota Yogyakarta. Pemegang kekuasaan dan wewenang dalam pelaksanaan Permendiknas di Kota Yogyakarta berbeda. Pemegang kekuasaan adalah Walikota, sedangkan yang berwenang adalah kepala Dinas pendidikan. Prosedurnya adalah Dinas Pendidikan mengajukan usulan ke Walikota, setelah diterima oleh Walikota, kemudian diserahkan ke Baperjakat. Ketua pelaksana pembahasan di tataran Pemerintah Kota adalah Sekretaris daerah. Pada forum pembahasan itu, kepala Dinas sebagai anggota tidak tetap. Selain itu, ada unsur asisten pemerintahan, perekonomian pembangunan, dan BKD. Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta bekerja sama dengan Dinas Pendidikan Yogyakarta dalam melaksanakan kebijakan pendidikan. Dewan pendidikan sebagai pengontrol dan pendukung akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan.

Menurut kepala Dinas pendidikan Kota Yogyakarta, Pengangkatan kepala sekolah pada program calon kepala sekolah dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/Kota, atau penyelenggara sekolah/madrasah. Untuk mendapatkan format sistem penyiapan kepala sekolah yang terbaik, Kemendiknas melalui LPPKS melakukan Piloting Program Penyiapan Kepala Sekolah di sejumlah kabupaten/Kota di Indonesia.

Calon kepala sekolah harus mengikuti beberapa tahapan seleksi, salah satunya adalah seleksi akademik. Seleksi akademik terdiri dari Rekomendasi Kepala Sekolah/Madrasah dan Pengawas Sekolah/Madrasah, Penilaian Kinerja, Penilaian Potensi Kepemimpinan (PPK) dan penulisan Makalah Kepemimpinan (MK). Penilaian Potensi Kepemimpinan (PPK) atau *Leadership Potential Assessment (LPA)* adalah penilaian kesiapan kepemimpinan sekolah terhadap calon kepala sekolah/ madrasah. PPK mencakup sejumlah bahan dalam bentuk data, informasi dan permasalahan yang terjadi di sekolah/madrasah.

Menurut Drs. Edy Heri Susana, M.Pd selaku kepala Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, penyeleksian kepala sekolah dilakukan oleh beberapa tim. Masing-masing tim melakukan tugas sesuai tanggungjawabnya. Cara kerja birokrasi dalam penyeleksian calon kepala sekolah yaitu Kepala Dinas membuat panitia seleksi administrasi, kemudian melakukan rekap kelengkapan seluruh peserta. Setelah itu, melakukan penilaian kesesuaian. Langkah selanjutnya adalah membuat Berita Acara Hasil Penilaian, Kepala Dinas Menerima Hasil Seleksi Administrasi dan mengumumkan Hasil Seleksi

Administrasi kepada calon kepala sekolah. Menurut Agus Hartana, SS langkah-langkahnya adalah Kepala Dinas membuat panitia seleksi administrasi dan melakukan rekap kelengkapan seluruh peserta serta melakukan penilaian kesesuaian. Selanjutnya membuat Berita Acara Hasil Penilaian. Kepala Dinas Menerima Hasil Seleksi Adm dan Dinas mengumumkan Hasil Seleksi Adm kepada calon peserta, sedangkan guru menerima hasil seleksi administrasi. Sampai saat ini upaya yang dilakukan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta adalah sudah mengajukan calon Kepala Sekolah.

Menurut Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta, Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah sebaiknya segera dilaksanakan karena kepala sekolah merupakan teladan bagi guru, sehingga kepala sekolah yang profesional dan mematuhi peraturan akan memberikan teladan yang baik bagi para guru. Pengimplementasian yang membutuhkan tahapan dan sumberdaya pelaksana membutuhkan koordinasi dan komunikasi yang efektif agar setiap kegiatan dalam pengimplementasian Permendiknas dapat terlaksana dengan efektif. Oleh sebab itu, para pihak yang berwenang harus lebih bersikap disiplin dan tegas dalam menjalankan peraturan.

Upaya yang dilakukan oleh guru untuk menghadapi persaingan dalam perekrutan kepala sekolah adalah dengan membuat laporan baik formal maupun informal dengan transparan dan merealisasikan anggaran dengan baik. Mereka juga memberikan saran agar Permendiknas dilaksanakan di Kota Yogyakarta dengan baik karena citra Yogyakarta adalah sebagai Kota pelajar, sehingga harus memberikan contoh yang baik. Menurut narasumber guru, agar

permendiknas ini dapat terlaksana dengan baik, caranya adalah melalui pemegang kekuasaan Kota Yogyakarta yaitu Walikota dengan kewenangannya secara tegas

Perotasian kepala sekolah yang dilakukan di Kota Yogyakarta dilakukan hanya untuk beberapa kepala sekolah saja. Seperti yang diungkapkan Kasubbag Pendidikan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dan Bidang Peningkatan SDM Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta, perotasian ini dilakukan jika memang sesuai dengan ketentuan. Namun berdasarkan data yang diperoleh, banyak kepala sekolah yang mengalami rotasi dan masa jabatan sudah melebihi batas masa jabatan di Kota Yogyakarta.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

1. Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta sampai dengan tahun 2012 belum dapat direalisasikan.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah dipengaruhi oleh empat faktor yaitu komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, dan struktur birokrasi.
3. Penyebab Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah belum diimplementasikan di Kota Yogyakarta adalah proses pemberhentian dan pengangkatan kepala sekolah yang baru membutuhkan waktu yang lama.
4. Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah direncanakan akan direalisasikan tahun 2013.
5. Upaya untuk mengatasi permasalahan dalam Implementasi Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dilakukan dengan langkah-langkah:
 - a. Melakukan sosialisasi Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah kepada kepala sekolah dan guru

- b. Pendataan Kepala Sekolah yang masa jabatannya sudah melebihi 8 tahun
- c. Melakukan rekrutmen calon kepala sekolah

B. Saran

1. Pemerintah Kota Yogyakarta

Mengacu pada otonomi daerah, peran pemerintah Kota Yogyakarta sangat berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan, oleh sebab itu pemerintah Kota Yogyakarta sebaiknya segera melaksanakan Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah agar Permendiknas tersebut dapat terlaksana dengan efektif di Kota Yogyakarta.

2. Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta

Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta sebaiknya melaksanakan Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah, melakukan penyeleksian calon kepala sekolah yang baru, dan perotasian kepala sekolah sesuai prosedur yang berlaku.

3. Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta

Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta melaksanakan tugas dan fungsi dibidang pendidikan dengan baik dan bekerjasama dengan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dalam melaksanakan Permendiknas No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah.

4. Kepala Sekolah

Kepala sekolah sebaiknya mematuhi peraturan mengenai batas masa jabatan kepala sekolah dan melaksanakan tugas sebagai kepala sekolah dengan profesional.

DAFTAR PUSTAKA

- _____. 2006. *Standar Kompetensi Kepala Sekolah TK, SD, SMP, SMA, & SLB*. Jakarta: BP. Cipta Karya.
- Basrowi dan Suwandi. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta
- Budi Winarno. 2008. *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*. Yogyakarta: Media Pressindo
- Burhan Bungin. 2001. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Charles O. Jones. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Cholisin. 2006. *Diktat Ilmu Kewarganegaraan*. Yogyakarta: UNY.
- Depdiknas. 2003. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- John Dewey. 2001. *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education*, NewYork: MacMillan
- H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho. 2008. *Kebijakan Pendidikan: Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Hadari Nawawi. 1995. *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*. Jakarta : Bumi Aksara

Hanif Nurcholis. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Grasindo

Kunandar. 2008. *Guru Profesional (Implementasi Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan dan Sukses dalam Sertifikasi Guru) Edisi Revisi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Martin Albrow. 1996. *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana

Moleong Lexy J. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya

Rian Nugroho. 2008. *Kebijakan Pendidikan yang Unggul*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Soewardji Lazaruth. 1996. *Kepala Sekolah dan Tanggung Jawabnya*. Yogyakarta: Kanisius

Subarsono. 2010. *Analisis kebijakan publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Sugiyono. 2008. *Metode penelitian Pendidikan*. Bandung: Alfabeta

Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Bandung: Alfabeta

Suharsimi Arikunto. 1991. *Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: PT Rineka Cipta

Udin S.Winataputra. 2005. *Demokrasi dan Pendidikan Demokrasi (Bahan Pelatihan Dosen Pendidikan Kewarganegaraan, Ditjen Dikti Jakarta)*
Universitas Terbuka

Wahjosumidjo. 2002. *Kepemimpinan Kepala Sekolah Tinjauan Teoritik dan Pemasalahannya*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

William Dunn. N. 1998. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Gadjah Mada University Press.

UNDANG-UNDANG

Undang-undang No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 28 Tahun 2010

Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 162/U/2003

Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 0296/U/1996

UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 (5)

UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 (6)

UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 (7)

INTERNET

Winarno Narmoatmojo, “ Pendidikan Kewarganegaraan Berbasis Nilai Lokal: Identifikasi dan Implementasi ”. Diunduh dari

<http://winarno.staff.fkip.uns.ac.id/files/2009/10/PKn-berbasisnilai2010.pdf>

(diakses pada tanggal 23 Februari 2012)

_____. 2006. Peraturan Peraturan No. 14 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Diunduh dari <http://www.depdiknas.go.id/inlink>. (diakses pada tanggal 9 februari 2010). [http://id.shvoong.com/law-and-politics/administrative-law/2172365-pengertian-peraturan Menteri/#ixzz1mneao750](http://id.shvoong.com/law-and-politics/administrative-law/2172365-pengertian-peraturan-Menteri/#ixzz1mneao750)

Kementrian Pendidikan Nasional. 2010. Pedoman Penilaian Kinerja Kepala Sekolah/Madrasah. Diunduh dari http://www.ekinerjaguru.org/download/ped_pk_kepsek.pdf (diakses tanggal 18 September 2012)

LAMPIRAN

PEDOMAN WAWANCARA

A. Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta:

1. Apa yang Bapak ketahui tentang Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah?
2. Bagaimana tanggapan Bapak mengenai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah?
3. Apa maksud dari penilaian kinerja kepala sekolah dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010?
4. Siapa saja yang terlibat dalam penilaian kinerja kepala sekolah?
5. Bagaimana kriteria kinerja kepala sekolah bisa dikatakan baik, dan amat baik/ istimewa?
6. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah di Kota Yogyakarta?
7. Menurut Bapak apa saja yang menyebabkan masa jabatan kepala sekolah menjadi lebih panjang dari masa yang telah ditetapkan?
8. Faktor apa saja yang menyebabkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah belum terlaksana?
9. Kendala apa saja yang dihadapi oleh pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengimplementasikan kebijakan dalam bidang pendidikan khususnya masa jabatan kepala sekolah?

10. Jika memang tidak ada kendala, mengapa Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah belum terlaksana?
11. Bagaimana cara kerja birokrasi yang terlibat dalam proses pelaksanaan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah?
12. Bagaimana cara kerja seleksi akademik bagi calon kepala sekolah di Kota Yogyakarta?
13. Apa peran Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dalam pengimplementasian Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah?
14. Upaya apa yang dilakukan untuk melaksanakan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah?
15. Siapa yang secara formal diberi wewenang, dan siapa secara informal lebih berkuasa dalam pengimplementasian Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah?
16. Bagaimana menurut Bapak mengenai kepala sekolah yang mengalami rotasi di Kota Yogyakarta?
17. Apa harapan Bapak terhadap Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah?

18. Bagaimana dampak positif (sesuai) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah?
19. Berdasarkan Pasal 18 tentang pelaksanaan peraturan ini, kapan akan dilaksanakan dengan efektif Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah?

PEDOMAN WAWANCARA

B. Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta

1. Apa yang Bapak ketahui tentang kebijakan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah dan tanggapan mengenai peraturan tersebut?
2. Bagaimana tanggapan Bapak mengenai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah?
3. Bagaimana prosedur penilaian kinerja kepala sekolah dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010?
4. Siapa saja yang terlibat dalam penilaian kinerja kepala sekolah?
5. Bagaimana kriteria kinerja kepala sekolah bisa dikatakan baik, dan amat baik/ istimewa?
6. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 di Kota Yogyakarta?
7. Menurut Bapak, mengapa masih ada kepala sekolah di Kota Yogyakarta yang melebihi batas masa jabatan?
8. Faktor apa saja yang menyebabkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah belum terlaksana di Kota Yogyakarta?
9. Bagaimana cara kerja untuk seleksi akademik untuk program calon kepala sekolah?

10. Apa peran Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta dalam pengimplementasian Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah?
11. Berdasarkan data yang saya peroleh, banyak kepala sekolah di Kota Yogyakarta yang mengalami rotasi. Bagaimana pendapat Bapak mengenai hal ini?
12. Di Kota Yogyakarta, siapa yang berkuasa dan berwenang untuk melaksanakan peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 yang terkait dengan batas masa jabatan kepala sekolah?
13. Apa harapan Bapak terhadap pengimplementasian Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 yang terkait dengan batas masa jabatan kepala sekolah?
14. Bagaimana dampak positif Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 yang terkait dengan batas masa jabatan kepala sekolah?
15. Menurut Bapak, upaya apa saja yang dilakukan Dewan Pendidikan Kota Yogyakarta untuk mengatasi permasalahan belum terlaksananya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah?
16. Bagaimana pandangan Bapak mengenai belum terlaksananya Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah?

17. Bagaimana sebaiknya cara mengimplementasikan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah agar dapat terlaksana dengan baik?
18. Berdasarkan Pasal 18 tentang pelaksanaan peraturan ini, kapan akan dilaksanakan dengan efektif Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah?

PEDOMAN WAWANCARA

C. Guru

1. Apa yang Bapak ketahui tentang Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 tentang batas masa jabatan kepala sekolah?
2. Menurut Bapak, syarat apa saja dan prestasi yang seperti apa agar seorang guru bisa diusulkan menjadi kepala sekolah terkait dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 Tahun 2010 khususnya tentang batas masa jabatan kepala sekolah?
3. Bagaimana prestasi seorang guru agar dapat diusulkan menjadi kepala sekolah?
4. Bagaimana prosedur penyeleksian calon kepala sekolah yang mengikuti diklat calon kepala sekolah?
5. Apakah selama ini kebijakan yang telah dibuat oleh mengenai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 khususnya batas masa jabatan kepala sekolah sudah mengakomodir aspirasi dari para guru?
6. Mengapa Bapak hanya diam menanggapi masalah perekrutan calon kepala sekolah yang mengacu pada Peraturan Menteri pendidikan nasional No 28 Tahun 2010?
7. Apakah selama ini Peraturan Menteri pendidikan nasional No 28 Tahun 2010 khususnya batas masa jabatan kepala sekolah sudah sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada sekarang ini?

8. Bagaimana upaya guru mata pelajaran untuk menghadapi persaingan dalam perekrutan menjadi kepala sekolah?
9. Bagaimana saran Bapak agar Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 khususnya batas masa jabatan kepala sekolah segera terlaksana?
10. Bagaimana dampak positif (sesuai) Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 28 tahun 2010 khususnya batas masa jabatan kepala sekolah?